



HAL
open science

La pratique récente de l'emploi de la force par la France : entre légalité et légitimité

Louis Balmond

► **To cite this version:**

Louis Balmond. La pratique récente de l'emploi de la force par la France : entre légalité et légitimité. Paix et sécurité européenne et internationale, 2015, 1. halshs-03150896

HAL Id: halshs-03150896

<https://shs.hal.science/halshs-03150896>

Submitted on 2 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La pratique récente de l'emploi de la force par la France : entre légalité et légitimité

L. Balmond

Professeur, Université Nice Sophia Antipolis

La légalité de l'emploi de la force en droit international est commandée par le principe de l'article 2§4 de la Charte des Nations Unies et les exceptions qu'il admet. Les Etats utilisent toutefois de plus en plus souvent l'argument de la légitimité pour justifier leurs interventions militaires. Cela apparaît notamment si l'on considère le cas de la France, qu'elle intervienne sur autorisation du Conseil de sécurité ou avec le consentement d'un Etat

The lawfulness of the use of force in international law is directed by UN Charter article 2§4 and the exceptions. States use more and more legitimacy argument to justify military interventions. That's specially true if we consider France's practice, as well as intervention is based on Security Council authorization and on consent of a state

Emploi de la force, légalité, légitimité, légitime défense, Conseil de sécurité, autorisation du Conseil de sécurité, consentement de l'Etat, intervention militaire ;

Use of force, lawfulness, legitimacy, self defense, Security Council, authorization of Security Council, consent of a state, military intervention

I. Introduction

L'article 10 du Pacte de la Société des Nations est souvent considéré comme la première tentative de mettre la guerre hors la loi¹ Même si le texte a été balayé par les événements, la société internationale ne s'est pas accommodée d'un complet retour à l'état de nature. La Charte des Nations Unies, dans une formule certes ambiguë, reprend le fil interrompu par la seconde guerre mondiale .La « guerre » disparaît pour laisser place à l'emploi de la force auquel les Etats membres « s'abstiennent » de « recourir » dans leurs relations internationales. La formulation retenue dissimule en réalité une véritable interdiction de la menace et de l'emploi de la force², devenue un principe de droit international ayant valeur impérative, indissociable de l'existence même de la société internationale.³ Désormais, le principe et ses exceptions, prévues explicitement par la Charte ou résultant du droit international général constituent le cadre légal de l'emploi de la force dans les relations internationales. Celui-ci sera conforme au droit international pour autant qu'il s'inscrive strictement dans les exceptions prévues ou admises au principe d'interdiction. Ainsi se trouve en la matière définie la légalité applicable à l'emploi de la force. Certes, celle-ci est originale. Elle est inscrite dans le cadre de la Charte complétée par la pratique des Etats. Elle repose sur un large pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité et sur le jeu des puissances qui peuvent par leur accord ou leur consentement rendre possible l'apparition d'une règle de droit ou l'empêcher. Bien que contingente et évolutive, elle trouve cependant son identification dans un acte formel qui

¹A.Verdebout, A. « Commentaire de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations » in R.Kolb, (dir) *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, Bruylant, 2014, pp. 425-446

² L'obligation (le présent étant impératif) de s'abstenir d'un comportement valant naturellement interdiction du dit comportement

³ Norme impérative mais également norme constitutionnelle d'un point de vue matériel ; voir R.Chemain et A.Pellet, *La Charte des Nations Unies, constitution mondiale ?*, Paris, Pedone, 2006, 237 pages

permet de la distinguer de la légitimité. Même si dans le domaine de la sécurité collective, légalité et légitimité s'entremêlent⁴, elles doivent être soigneusement distinguées. «La légitimité est faite d'une philosophie politique dominante sur le fondement de laquelle la légalité est établie»⁵. Les deux concepts, quoiqu'interdépendants, sont autonomes. Un emploi illégal de la force a pu dès lors, parfois, être qualifié de légitime⁶, comme un emploi légal pourrait tout autant apparaître illégitime⁷. Dire ainsi que le Conseil de sécurité confère légitimité à l'emploi de la force lorsqu'il met en œuvre le dispositif du chapitre VII de la Charte crée un risque de confusion. Il se borne à fournir une base légale et, celle-ci obtenue, il n'est pas nécessaire, d'un strict point de vue juridique, de rechercher une légitimité. L'invocation de l'intervention du Conseil de sécurité comme source de légitimité ne devient pertinente que lorsque la légalité fait défaut, est contestée ou est aléatoire⁸. Cette légalité, résultant à la fois des dispositions de la Charte telles que complétées par la pratique des Etats⁹ et de règles de droit international général consacrées par la pratique, est longtemps apparue dominante, la légitimité se manifestant le plus souvent *contra legem*.

Une telle position a été remise en cause par l'érosion du régime juridique fondé sur l'article 2§4 due à ses limites intrinsèques, à son inadaptation à une conflictualité nouvelle devenue le plus souvent non interétatique, et enfin au poids croissant donné aux valeurs morales par certains Etats dans les relations internationales¹⁰. La montée en puissance de la société civile¹¹, le développement de la justice pénale internationale, voire l'apparition, fut elle contestée, de la notion de *jus cogens*, ont contribué à renforcer la place du « juste » face au « légal ». Sur le plan de l'emploi de la force, la manifestation en est le retour de la guerre juste¹² constaté par de multiples observateurs¹³. De Vitoria¹⁴ à Georges Bush, c'est la lutte entre le Bien et le Mal qui s'impose comme justification implicite du recours à la force. Le droit international donc la légalité n'y suffirait plus, pire, est devenu, pour certains¹⁵,

⁴ « Dès que l'on parle de l'action du Conseil de sécurité, la légalité paraît s'enliser dans la légitimité » A.Tanzi, « La sécurité collective entre légalité et légitimité » in M.Arcari, L.Balmond, (Dir.) *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, Giuffrè, 2008, p.4.

⁵ R-J.Dupuy, *Communauté internationale et disparités de développement*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international, t.165, IV-1979, p.135

⁶ A-M.Slaughter, *New York Times*, 19 mars 2003

⁷ Cette éventualité est cependant plus difficile à envisager ; ce pourrait être le cas de l'intervention armée conduite à la demande d'un pouvoir légal et effectif mais violant gravement les droits de l'homme.

⁸ Il a été ainsi invoqué, certes à tort, la légitimation a posteriori de l'intervention militaire de l'OTAN au Kosovo en l'absence de base légale ; voir J-M.Sorel, « L'ONU et l'Irak : le vil plomb ne s'est pas transformé en or pur », *Revue générale de droit international public*, 2004, pp. 845-854

⁹ Qu'il s'agisse de l'apparition des opérations de maintien de la paix venant compléter ou suppléer l'action coercitive ou de l'emploi de la force autorisé par le Conseil de sécurité ; L-A. Sicilianos, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force ; une tentative d'évaluation », *Revue générale de droit international public*, 2002, pp. 5-50

¹⁰ Sans pour autant que leur comportement ait toujours été moral.

¹¹ La propagation de la théorie de la guerre juste par les philosophes constitue un élément décisif surtout lorsqu'il s'agit de philosophes politiques

¹² Retour qui se manifeste également par le recours à la « morale » ou à la « légitimité » pour justifier l'action ; voir, dans le premier cas par exemple, E.Decaux, « Légalité et légitimité du recours à la force : de la guerre juste à la liberté de protéger », *Droits fondamentaux*, n°5, janvier-décembre 2005, www.droits-fondamentaux.org; dans le second cas, J-B.D'Onorio (dir) *La morale et la guerre*, Paris, 1992, 271p.

¹³ Voir par exemple les contributions à G.Andreani et P.Hassner (dir), *Justifier la guerre ?* Paris, Les presses de SciencesPo, 2013, 486p. et notamment A.Roberts, « Pourquoi et comment intervenir ? *Jus ad bellum* et *jus in bello* dans le nouveau contexte », pp. 51-88 ; M.Quinlan, « L'application moderne de la guerre juste », pp. 89-104 ; A.Colonomos, « Les contradictions du modèle de la guerre juste dans l'après-guerre froide », pp. 129-152

¹⁴ E.Manga, « Le retour de la guerre juste. Francisco de Vitoria et les fondements juridiques de la domination globale », *L'homme et la société*, 2010/1, n°175

¹⁵ M.Glennon, « Why the Security Council Failed », *Foreign Affairs*, mai-juin 2003 ; « Les Etats, le droit et l'intervention militaire » in G.Andreani et P.Hassner (dir), *Justifier la guerre ?*, Paris, Les presses de SciencesPo,

complètement obsolète du fait de la pratique contraire des Etats. Si cette thèse peut sur le plan juridique être assez aisément réfutée¹⁶, elle contribue néanmoins à mettre l'accent sur une omniprésence de la légitimité qui ne peut être ignorée, conduisant à de nouveaux rapports entre légalité et légitimité.

Ces rapports sont directement liés à la pratique des Etats dans l'emploi de la force, pratique qui est, pour certains d'entre eux, un élément décisif de leur politique juridique extérieure¹⁷. C'est assurément le cas de la France et cela pour plusieurs raisons. « La France hier soldat de Dieu, aujourd'hui soldat de l'humanité sera toujours le soldat de l'idéal », disait Georges Clémenceau le 18 novembre 1918¹⁸, mettant ainsi en évidence les fondements de la légitimité du combat mené par la France. Celui-ci était aussi un combat pour le droit destiné à construire une paix par le droit. Ce n'est cependant qu'après la seconde guerre mondiale et surtout la fin des guerres de décolonisation que la France s'est efforcée de se présenter comme le soldat du droit international et de l'organisation chargée d'assurer la paix dans le monde, les Nations Unies. Avec la fin de la bipolarisation et l'activisme du Conseil de sécurité, la contribution de la France à cette action est devenue de plus en plus importante tout en restant originale. La France est particulièrement présente dans les débats sur le maintien de la paix et à l'origine de la majorité des résolutions du Conseil de sécurité établissant de nouvelles opérations. Toutefois, sa participation aux opérations sous la direction de l'ONU est réduite voire symbolique contrairement aux opérations autorisées par le Conseil de sécurité dans lesquelles elle retrouve une plus grande autonomie stratégique¹⁹. La France s'attachant à appuyer son action militaire sur le droit est toutefois aux prises avec le « retour de la guerre juste » avec lequel elle doit parfois composer mais qu'elle peut tenter également d'instrumentaliser.

Le nombre de ses interventions militaires extérieures dans la période récente fait qu'elle est plus particulièrement confrontée²⁰ aux rapports dialectiques entre légalité et légitimité. La France est en effet une puissance « interventionniste²¹ : membre permanent du Conseil de sécurité, disposant d'une capacité d'intervention militaire, elle n'hésite pas à la mettre en œuvre lorsqu'elle considèrera que ses choix, ses intérêts et ses alliances sont en jeu, en particulier sur le continent africain. Ce sera le cas en 2011 en Côte d'Ivoire (Opération *Licorne* et en Libye (Opération *Harmattan*), en 2013 au Mali (Opération *Serval*) et en 2014 en Centrafrique (Opération *Sangaris*) et en Irak (Opération *Chammal*). Ces différentes opérations ne peuvent par ailleurs être appréciées sans faire référence à l'opération *Turquoise* au Rwanda en 1994 et à la participation de la France à l'Opération *Force alliée* en Ex-yougoslavie en 1999

Dans ce contexte, si la recherche de la légalité est un choix et un principe, celle de la légitimité apparaît comme une nécessité. Face à une légalité internationale qui peut être discutée, la France, ne peut se dispenser complètement de construire un faisceau de justifications dont certaines relèveront de la légitimité. Or, l'identification de celle-ci est complexe car, exprimant des valeurs dominantes, elle ne peut être qu'évolutive et contingente. Encore faut-il de plus que ces valeurs soient partagées par le plus grand nombre (d'Etats mais

2013, pp. 255-272

¹⁶ Par exemple O.Corten, *Le droit contre la guerre*, Paris, Pedone, 2eme ed.2014, pp.9-34

¹⁷ Selon la thèse bien connue de Ladreit de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Paris, 1983 et pour des développements récents, R.Kolb, *Réflexions sur les politiques juridiques extérieures*, Paris, 2015, 138 p.

¹⁸ Présentant les clauses du traité de Versailles devant la Chambre des députés

¹⁹ Voir sur cette question les développements de Th.Tardy, « Le concours militaire français aux résolutions du Conseil de sécurité », *Revue Aquilon*, n°13 juin 2014, pp. 41-45

²⁰ Les autres membres permanents du Conseil de sécurité choisissant en effet de ne pas intervenir, d'intervenir en ignorant la légalité ou de l'écarter en privilégiant la légitimité.

²¹ F.Charillon, « Questions sur la puissance militaire française », in *Questions internationales* « La puissance militaire », Paris, 2015, p. 14

également de composantes de la société civile). Si l'on considère la pratique française, on peut constater que les exigences humanitaires et la lutte contre le terrorisme international sont privilégiées pour justifier l'emploi de la force car ces deux dimensions, qui se rejoignent dans la recherche d'un hypothétique ordre international fondé sur la dignité humaine, font l'objet d'un consensus international important à défaut d'être sans ambiguïté²². Les positions françaises s'appuient donc sur ces différents arguments lesquels, s'ils révèlent une véritable stratégie extérieure, sont articulés de manière pragmatique et circonstancielle. Ainsi, la France recourt d'autant plus à des arguments tirés de la légitimité que le fondement légal retenu fait débat. Lorsque son action se fonde sur une autorisation du Conseil de sécurité, les considérations de légitimité fournissent des motifs de faits utiles mais surabondants car ils ne se distinguent pas réellement de la légalité. Au contraire, lorsqu'elle ne peut s'appuyer sur les dispositions de la Charte pour employer la force, le recours à la légitimité pour conforter la légalité devient alors indispensable. Il pourra même, si cette dernière fait défaut, apparaître comme un substitut possible à la légalité.

II. Les interventions militaires de la France sur autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies : la légitimité composante de la légalité

Lorsque la France intervient militairement sur la base d'une autorisation du Conseil de sécurité, la résolution du Conseil suffit, en droit, à fonder son action. Cela ne signifie pas pour autant que des éléments de légitimation de l'emploi de la force soient inutiles. Expriment des finalités humanitaires, ils se retrouvent dans la résolution autorisant l'emploi de la force, et traduisent la volonté de la France de contribuer à la définition du mandat qui constitue la base légale de son action. La mise en œuvre du mandat s'inscrit toutefois toujours dans la durée, ce qui conduira inévitablement à l'érosion voire éventuellement à la contestation de ses finalités humanitaires.

II.1. La contribution de la France à l'élaboration du mandat : les finalités humanitaires comme élément décisif autorisant l'emploi de la force

La finalité humanitaire s'est imposée dans les années 1990 comme le fondement privilégié des résolutions du Conseil de sécurité autorisant un Etat ou une organisation régionale à employer la force. Outre des considérations politiques et morales évidentes, elle peut s'appuyer sur le corpus juridique du *jus in bello* dont les normes font l'objet d'une acceptation très générale de la part des Etats. Cette imprégnation de la société internationale par ce que Carl Schmitt a dénoncé comme étant de l'humanitarisme²³ doit beaucoup aux initiatives de la France même si elle a tenté, sans succès, de donner des bases juridiques à l'intervention humanitaire²⁴. Une telle approche, qui nie l'ennemi au profit du frère, correspond assez bien à l'évolution de l'action du Conseil de sécurité, passant de la coercition prévue par la Charte à des opérations dans lesquelles, si la force est souvent employée, elle ne s'inscrit pas dans un

²² La légitimité internationale ne se limite pas bien sûr à ces deux dimensions mais ce sont pour l'instant les seules sur la base desquelles a été justifié l'emploi de la force. Ce n'est pas le cas des exigences environnementales ; ce n'est pas non plus le cas des exigences en matière de santé publique internationale malgré la résolution 1277 du Conseil de sécurité du 18 septembre 2014 sur le virus Ebola ; voir L.Balmond, « Le Conseil de sécurité et la crise d'Ebola : entre gestion de la paix et pilotage de la gouvernance globale », *Questions of international Law*, mis en ligne, 24 décembre 2014,

²³ J.-C.Monod, « La déstabilisation humanitaire du droit international et le retour de la guerre juste : une lecture critique du nomos de la terre », *Les Etudes philosophiques*, 2004/1, n°68, pp.136-151

²⁴ M.Bettati, *Droit humanitaire*, Paris, Dalloz, 2012, notamment, notamment pp. 22-23, 26-28

contexte de coercition²⁵. Dans le cadre des actions qu'il décide d'engager, le Conseil de sécurité a intégré cette dimension en en faisant, non pas un facteur de légitimité susceptible de suppléer la légalité mais un élément substantiel de celle-ci²⁶. La Charte en effet ne vise pas les considérations humanitaires lorsqu'elle envisage, en son article 39, les motifs de nature à déclencher l'intervention du Conseil mais « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte agression ». Le Conseil de sécurité dispose toutefois du pouvoir discrétionnaire de constater et de qualifier les faits. La menace contre la paix est ainsi ce que le Conseil qualifie comme tel²⁷, en pratique, le plus souvent, les violations du droit international humanitaire contre les civils et les organisations humanitaires, plus généralement les crises humanitaires graves mais également les violations des droits de l'homme²⁸. Si ces considérations humanitaires sont ainsi avancées par le Conseil pour justifier l'action qu'il conduit, elles n'en constituent pas pour autant sa base légale qui demeure la menace à la paix dont le Conseil fixe discrétionnairement le contenu. L'autorisation d'emploi de la force s'appuie donc sur les dispositions de la Charte telle qu'interprétées par le Conseil en l'absence d'opposition des Etats. Cette légalité d'exception, créée par l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité n'est pas sans soulever des difficultés. Elle est parfois contestée car par le biais humanitaire, l'ONU, mais plus encore l'Etat ou l'organisation internationale autorisés à employer la force, s'immiscent dans les affaires intérieures d'un Etat. Par ailleurs, soustraite à tout contrôle judiciaire direct, elle ne trouve de limites que politiques dans le jeu institutionnel aléatoire qui se manifeste au sein du Conseil de sécurité. Cependant, le fait que les violations graves du droit international humanitaire ou les crises humanitaires puissent relever aux yeux du Conseil de sécurité des menaces à la paix et à ce titre éventuellement entraîner l'application du Chapitre VII de la Charte n'a jamais été sérieusement contesté.

Dans sa pratique récente²⁹, la France a été activement partie prenante de ce processus. Si les résolutions du Conseil de sécurité ayant autorisées les opérations conduites au Rwanda, en Côte d'Ivoire en Libye et en République centrafricaine se sont fondées sur des exigences humanitaires, c'est que Paris a largement contribué à leur introduction dans la légalité de l'article 39.

Que ce soit avec la résolution 929 du 22 juin 1994 sur le Rwanda, la résolution 1464 du 4 février 2003 sur la Côte d'Ivoire, la résolution 1973 du 17 mars 2011 sur la Libye ou la résolution 2127 du 5 décembre 2013 sur la RCA, le Conseil de sécurité, constatant une menace à la paix et à la sécurité internationale, décide d'autoriser une intervention militaire sur la base du chapitre VII de la Charte. Dans ces différentes hypothèses, les motifs de fait constitutifs de la menace à la paix sont toujours très majoritairement humanitaires, même si leur formulation est variable selon les circonstances. Ainsi, au Rwanda, à la suite d'un génocide, il s'agit d'assurer « la sécurité et la protection des personnes déplacées des réfugiés

²⁵ Voir sur cette distinction, L. Balmond, « La contribution des règles d'engagement au droit du recours à la force », *Unité et diversité du droit international, Ecrits en l'honneur du professeur Pierre-Marie Dupuy*, Leiden-Boston, Nijhoff, 2014, pp. 275-297

²⁶ Voir les pages particulièrement éclairantes consacrées à la question par S.Sur, *L'humanitaire aux mille visages*, in *Les aventures de la mondialisation*, Paris, 2014, pp. 209-215

²⁷ J.Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, p.100

²⁸ Dont l'interpénétration avec le DIH a été consacrée récemment par la CEDH, voir Ph.Weckel, « Chronique de jurisprudence internationale, CEDH, arrêt du 16/09/2014, Hassan c.Royaume Uni », *Revue générale de droit international public*, 2014-4, pp. 921-933

²⁹ Il est intéressant de noter que ce mouvement est finalement récent : la France jusqu'aux années 1990 invoquait d'autres justifications légales à l'emploi de la force : la légitime défense collective, l'assistance aux ressortissants, l'appel du gouvernement légitime ; voir L.Balmond, *Les interventions militaires en Afrique*, Paris, Pedone, 1998, 183 p.

et des civils en danger » et en Côte d'Ivoire, « la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques ». En Libye, ce sont les violations massives des droits de l'homme résultant des « attaques systématiques contre la population civile » et le « sort tragique des réfugiés » qui seront constitutives de la menace à la paix et à la sécurité internationale justifiant la mise en œuvre du Chapitre VII de la Charte³⁰. Dans ce dernier cas figure également, parmi les faits justificatifs de la résolution, selon le Conseil de sécurité, le non-respect par les autorités libyennes du principe de la responsabilité de protéger³¹. Enfin, en République Centrafricaine, c'est la « multiplication et l'intensification des violations du droit international humanitaire et les violations généralisées des droits de l'homme... notamment les exécutions extrajudiciaires, les disparitions forcées, les arrestations et détentions arbitraires, les actes de torture, les violences sexuelles sur la personne des femmes et enfants, les viols, le recrutement et l'emploi d'enfants et les attaques contre les civils » qui pousseront le Conseil à adopter à l'unanimité la résolution 2127 du 5 décembre 2013.

Le rôle de la France dans l'adoption de ces textes a été décisif, sur le plan formel, puisqu'elle les a parrainés ou co-parrainés devant le Conseil de sécurité, quelquefois, comme dans le cas de la Libye, après une intense campagne diplomatique. Elle est même parfois parvenue, comme au Rwanda, face à l'impuissance de l'Organisation et de ses Etats membres, à imposer ses vues³². Sur le plan substantiel, cette influence est toute aussi sensible C'est encore Paris qui va contribuer à conférer au mandat fixé aux opérations des Nations Unies un contenu humanitaire. Le cas du Rwanda est là encore à cet égard exemplaire. Comme le rappellera le Premier ministre français, c'est la solution d'une « intervention strictement humanitaire et exclusivement destinées à sauver des vies humaines » qui a été retenue.³³ De même en RCA, dès septembre 2013, le Président de la République française avait souligné devant l'Assemblée générale des Nations Unies³⁴ la gravité de la situation, jugeant que l'action de l'Union africaine et de la CEEAC devait être soutenue pour prévenir des atrocités de masse. On peut en conclure que la France parvient ainsi à faire « voter par le Conseil de sécurité les bases juridiques de ses propres opérations »³⁵. Cette formule, particulièrement judicieuse confirme également que la France peut se satisfaire de la légalité qui lui est offerte par le Conseil de sécurité.

Un Etat peut-il néanmoins se contenter de s'appuyer sur la stricte légalité lorsque celle-ci, l'habilitation conférée à un Etat d'intervenir militairement, résulte de plus d'une interprétation constructive de la Charte ? La mise en œuvre par la France des mandats du Conseil de sécurité révèle la volonté de se situer au-delà des seules considérations humanitaires.

II.2. Les finalités humanitaires à l'épreuve de la mise en œuvre du mandat :

L'autorisation donnée à la France par le Conseil de sécurité d'intervenir militairement ne modifie pas la nature de l'opération qui demeure une opération nationale. La très grande

³⁰ Résolution 1973 du 17 mars 2011 reprenant la motivation de la résolution 1970 du 26 février 2011 faisant état de « violations graves et systématiques des droits de l'homme » et « d'attaques contre la population civile » pouvant constituer des crimes contre l'humanité, Voir Chronique des faits internationaux, *Revue générale de droit international public*, 2011/2, pp.568-570

³¹ Sans pour autant que cela constitue une base juridique à l'emploi de la force

³² J.Lanxade, « L'Opération Turquoise », *Défense Nationale*, février 1995, pp. 7-15

³³ Déclaration de M.E.Balladur devant la Mission d'information sur les opérations menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994 ; voir A-S.Millet-Devalle, « Le rapport de la Mission d'information sur les opérations militaires menées par la France d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994 », *ARES*, n°43, vol. XVII, juillet 1999, pp. 11-31

³⁴ A/68/PV.5

³⁵ Th.Tardy, op. cit. p.44

majorité de ces interventions se déroulant en Afrique, le risque diplomatique est toujours grand pour Paris d'être taxé d'unilatéralisme, voire de néo-colonialisme. Dans la mise en œuvre du mandat, la France sera donc naturellement conduite à rechercher des partenaires qui vont se trouver associés à son action selon des modalités variables. On parvient ainsi à un multilatéralisme, entendu ici nom comme une doctrine mais, dans un sens minimal, comme un processus de coopération souple entre Etats poursuivant un objectif commun. La multilatéralisation de l'action va alors renforcer les justifications humanitaires sur lesquelles s'est appuyée la France. Elle pourra cependant s'avérer insuffisante parce que le fondement humanitaire même de l'action se trouvera contesté.

II.2.1. L'utilité du renforcement de la justification humanitaire du mandat par la multilatéralisation de l'intervention

Tout Etat souhaite conserver la maîtrise de ses engagements militaires extérieurs et la France ne déroge pas à ce principe. Même si aucun Etat n'est, le plus souvent, explicitement cité dans les résolutions, l'autorisation apparaît comme *intuitu personae*, d'autant que, dans le cas de la France, l'accord sur le principe d'une intervention militaire s'est manifesté avant même l'adoption de la résolution. Le Conseil de sécurité ne fournit que la base légale transformant un acte unilatéral en acte de l'organisation.

La France ne reste cependant pas longtemps seule et cela pour de multiples raisons. Les raisons stratégiques sont évidentes, liées aux limites auxquelles se trouve confrontée son action militaire que ce soit sur le terrain financier, matériel ou humain³⁶. Les raisons politiques sont tout aussi décisives. La contribution du multilatéralisme permet de montrer que l'Etat intervenant n'est pas animé par des motifs égoïstes mais au contraire agit au nom de l'intérêt général³⁷. En d'autres termes, « Le multilatéralisme légitime l'action en signalant un large soutien pour les objectifs de l'acteur³⁸ ». Sans cela, l'invocation de la légitimité serait suspecte, chacun ayant naturellement sa légitimité. Toutefois, la fonction de légitimation du multilatéralisme ne résulte pas de l'intervention du Conseil de sécurité, qui se borne à opérer sur le terrain de la légalité, quelles que soient par ailleurs les caractéristiques propres à celle-ci³⁹. Parler à ce propos de « légitimité juridique⁴⁰ » contribue donc à créer une confusion, sans pour autant qu'il faille écarter toute référence à la légitimité. Comme le montrent les opérations françaises déjà mentionnées, celle-ci est simplement recherchée ailleurs, en fonction des circonstances de l'espèce. Le phénomène de multilatéralisation se manifestera à différents stades de l'intervention et selon des modalités adaptées aux circonstances. Ainsi au Rwanda, lors de l'opération Turquoise, les liens de la France avec le régime rwandais et les opérations successives (*Noroit* en 1990, *Volcan* en 1993, *Amaryllis* en 1994), conduites sur des bases juridiques incertaines, avaient fragilisé la position de Paris⁴¹ poussant à

³⁶ C.Tellier, « La contribution financière française aux actions du Conseil de sécurité », *Aquilon*, n°13, juin 2014, pp. 46-51 Voir également le rapport de la Cour des comptes évaluant le surcoût des opérations militaires à l'étranger de l'armée française à 1115 millions d'euros en 2014, *Agence France Presse*, 31 mai 2015. Sur le plan des moyens humains, le « seuil critique » était sans doute atteint avec 12000 hommes engagés dans les OPEX et 7000 affectés à l'Opération Sentinelle (ayant succédé à Vigipirate) <http://conops-mil.blogspot.fr>

³⁷ En ce sens, M.Finnemore, *The Purpose of Intervention : Changing Rules about the Use of Force*, Cornell University Press, 2003, p.82

³⁸ O.Schmitt, *L'union ou la force ? Les défis des opérations multinationales contemporaines*, Focus stratégique n°55, Institut français des relations internationales, mars 2015, p.23

³⁹ Lorsque S. Sur observe « *Bien respecter la Charte, c'est en d'autres termes une question de légitimité* », Remarques finales, *Aquilon*, n°13, juin 2014, p. 65 on peut considérer qu'il s'agit plutôt d'une question de pure légalité même si la question de la légitimité du Conseil de sécurité actuel pour produire cette légalité doit être posée, *ibid.* p. 66-67

⁴⁰ Comme le fait O.Schmitt, *op. cit.* p.23

⁴¹ Ce qui apparaît à la lecture du rapport de la Mission d'information sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda et des commentaires qui l'ont accompagné ; A-S.Millet-Devalle,

multilatéraliser l'action militaire. Cela ne se fera pas sans difficultés puisque la France après avoir vainement tenté d'associer d'autres pays européens à l'opération, puis l'UEO devra se contenter d'un détachement sénégalais de 510 personnes pour 2924 soldats français. En Côte d'Ivoire, la multilatéralisation s'est opérée différemment. Là encore, la France était déjà militairement présente dans le pays à travers l'Opération *Licorne*, déclenchée le 22 septembre 2002⁴² sur le fondement de la protection des ressortissants. Avec les résolutions 1464 du 4 février 2003 puis 1528 du 2 février 2004, les forces françaises sont intégrées dans un dispositif international les faisant intervenir en soutien, dans le premier cas des forces de la CEDEAO, dans le second des contingents de l'ONUCI. Une forme de dépendance juridique apparaît donc qui sera rappelée systématiquement par toutes les résolutions prorogant le mandat de l'ONUCI, l'action des forces françaises demeurant tributaire de celle qui est conduite par les forces africaines ou onusiennes. La multilatéralisation change encore de nature avec l'intervention en Libye dans la mesure où elle a été construite en amont. L'intervention étant conduite contre un régime politique arabe dirigé par un leader africain, c'est une « légitimité qualitative ⁴³ » qui a été recherchée à travers le soutien de l'Union africaine, de la Ligue des Etats arabes et de l'Organisation de la Conférence Islamique. Les trois organisations qui avaient dénoncé les faits ont été associées à la définition d'un mandat visant à assurer la protection de la population civile, à l'exclusion de toute action directe contre les dirigeants libyens. Les résolutions 1970 et 1973 ainsi rédigées, permettront à certains Etats membres de la Ligue Arabe tel le Qatar de participer aux frappes aériennes contre les forces gouvernementales. La légalité de l'emploi de la force prévu par la résolution 1973 reste bien strictement fondée sur la Charte, ce qui inclut aussi l'inexécution de la résolution 1970, mais la présence des trois organisations régionales la rend politiquement acceptable, légitime. Cela était d'ailleurs d'autant plus nécessaire que l'OTAN avait du suppléer la France et le Royaume Uni sur le plan logistique. Enfin, dans le cas de la RCA, la France était là encore déjà présente sur le terrain dans le cadre de l'Opération *Boali* lancée en 2002 pour soutenir la mise en place de la première force multinationale africaine en Centrafrique et sécuriser l'aéroport de Bangui. L'Opération *Sangaris*⁴⁴ est déployée officiellement le 6 décembre 2013 après l'adoption de la résolution 2127 qui crée la Mission Internationale de Soutien à la Centrafrique sous conduite Africaine (MISCA). La résolution transforme le rôle des forces françaises qui désormais seront autorisées à « prendre toutes mesures nécessaires... pour appuyer la MISCA dans l'exécution de son mandat ». Comme en Côte d'Ivoire, un lien de subordination est établi entre l'action de la MISCA et celle des forces françaises⁴⁵. Paris a également recherché à renforcer la multilatéralisation de son action du côté de l'Union européenne, ce qui n'a été possible qu'avec les plus grandes difficultés⁴⁶. L'Opération EUFOR-RCA a été finalement lancée le 1^{er} avril 2014, en soutien à la MISCA et aux forces françaises, même si ce fut dans une grande discrétion et avec des moyens limités⁴⁷.

op. cit. pp.11-16

⁴² L.Balmond, « Sur quelques enseignements de l'Opération Licorne », *ARES*, n°53, vol.XXI, juillet 2004, pp.83- 96

⁴³ O.Schmitt, op. cit. p. 23

⁴⁴ Chronique des faits internationaux, *Revue générale de droit international public*, 2014/1 pp.165-167

⁴⁵ La France devra faire rapport sur l'exécution de ce mandat, en coordination avec l'Union africaine

⁴⁶ Il a fallu en effet des prises de position des ministres français des Affaires étrangères et de la Défense, puis du président de la République française insistant sur la nécessaire crédibilité de l'Union, mais surtout le rappel à l'ordre du Secrétaire général de l'ONU le 20 mars, à une Europe « qui n'avait pas tenu ses engagements » pour que la situation soit progressivement débloquée, Chronique des faits internationaux, *Revue générale de droit international public*, 2014/2, pp. 387-388

⁴⁷ *Bruxelles* 2, 4 avril 2014 ; 8 avril 2014

Ainsi, se trouve assez largement vérifiée la formule de T.Tardy, précédemment citée aux termes de laquelle la France fait voter par le Conseil de sécurité les bases juridiques de ses propres opérations. Cela est d'autant plus vrai que, dans plusieurs cas, les forces françaises étaient déjà présentes sur le terrain, sur d'autres fondements juridiques, avant l'intervention du Conseil de sécurité. La légalité établie par le mandat donné à la France se suffit alors à elle-même car en réalité elle s'appuie sur une légitimité humanitaire intégrée au mandat et partagée par les Etats ou les organisations qui ont accepté de se joindre à son action. Celle-ci devient alors une action *de facto* collective autorisée par le Conseil de sécurité. Mais, il peut arriver qu'à l'épreuve des faits, la pertinence du fondement humanitaire du mandat soit remise en question. L'intervention militaire se trouve alors contestée aussi bien sur le plan de la légalité que sur celui de la légitimité.

II.2.2. L'inflexion de la justification humanitaire et la contestation du mandat

Le recours, par le Conseil de sécurité, à la justification humanitaire pour autoriser l'emploi de la force, pour systématique qu'il soit devenu, correspond toujours, pour partie, à la réalité des faits. Dans les 85% de conflits qui sont aujourd'hui des conflits armés internes, rares sont ceux dans lesquels les civils ne sont pas gravement menacés. En d'autres termes, le motif humanitaire peut toujours être présenté comme un des motifs de fait justifiant l'action du Conseil de sécurité. Il reste néanmoins à déterminer s'il s'agit bien du motif déterminant, si l'action engagée ne poursuit pas d'autres objectifs plus décisifs comme la défense des intérêts de l'Etat intervenant ou la remise en cause du régime en place. Que devient dans ce cas le mandat tant du point de vue de la légalité que de la légitimité ?

La question a été posée dès l'Opération *Turquoise* au Rwanda, quoique dans des termes particuliers. Cette opération avait bien un but affiché qui était humanitaire et, notamment, dans la deuxième phase de l'opération avec la création d'une zone humanitaire sûre, la mise en œuvre de ce mandat, construit pour l'essentiel par la France, a produit un certain nombre de résultats. Le caractère déterminant du motif humanitaire a été néanmoins fortement contesté sur deux plans: d'une part, la France aurait par son soutien armé au gouvernement hutu contribué directement au projet génocidaire ; d'autre part, son action humanitaire s'est avérée sélective et destinée principalement à exfiltrer des dignitaires du régime génocidaire⁴⁸. La suspicion entachant l'Opération *Turquoise* ne s'est jamais totalement dissipée et a provoqué un contentieux durable entre Paris et Kigali. Le système de sécurité collective n'en a pas été pour autant affecté⁴⁹ ce qui ne sera pas le cas avec l'intervention conduite en Libye.

L'action militaire a été déclenchée par la France, le 19 mars 2011, à la suite d'un sommet tripartite entre l'Union européenne, l'Union africaine, et la Ligue arabe. Elle prendra beaucoup plus de temps que ses promoteurs ne l'espéraient ce qui va mettre à mal le soutien dont elle disposait initialement. Mais c'est aussi parce que les résolutions 1970 et 1973 reposent sur une ambiguïté originelle. Comment assurer la protection des civils sans agir directement contre ceux qui les menacent alors qu'ils sont parfaitement identifiés par le Conseil de sécurité ? Si la protection des civils, a été le motif de fait qui a permis le soutien le plus large à l'adoption de résolutions ouvrant la possibilité de l'emploi de la force, ces textes conduisent inexorablement à une remise en cause du régime politique menaçant les civils. Les résolutions en effet, sans permettre de percevoir exactement qui sont les civils en cause, comportent néanmoins tous les éléments permettant de lier la protection des civils et le renversement du régime du colonel Kadhafi.

⁴⁸ Voir sur cette question A-S.Millet-Devalle, op. cit. et les références citées

⁴⁹ L'action de la France ne sera en effet pas contestée au sein du Conseil de sécurité

La seule définition incontestable de la population civile est celle que fournit le Droit international humanitaire lorsqu'il oppose les civils aux combattants. Or la résolution 1973(§4) évoque plus généralement la nécessité de «de protéger la population et les zones civiles menacées d'attaques y compris Benghazi » Le ministre français des Affaires étrangères préférera même parler de « territoires libérés »⁵⁰. N'est-on pas dès lors plutôt en présence d'un conflit armé non international dans lequel s'affrontent d'un côté les forces gouvernementales et de l'autre, des opposants qui ont finalement pris les armes pour renverser le pouvoir en place. Une telle interprétation se trouve d'ailleurs corroborée par le fait que la partie non gouvernementale a été très rapidement reconnue (au moins par la France) comme « représentant légitime du peuple libyen ». Il y a donc des civils, mais ceux-ci, prenant les armes, d'ailleurs avec un certain succès, et participant directement aux hostilités, ne peuvent plus être considérés comme tels. Dans ce conflit, sont néanmoins présents des civils qui sont toutes les personnes ne participant pas directement aux hostilités et ne constituant donc pas des cibles militaires pour quelque partie que ce soit. Ils doivent alors être protégés, mais protégés de qui ?

Le contenu des résolutions 1970 et 1973 ne laisse que peu de doutes sur ce point⁵¹. Les différentes mesures prévues ne visent pas les parties au conflit mais, comme l'embargo sur les armes, la Jamahiriya Arabe Libyenne. La situation de la Libye est déférée au Procureur de la Cour pénale internationale mais ce sont les « autorités libyennes » qui « doivent coopérer pleinement avec la Cour et le Procureur⁵² » Enfin, les sanctions comportant interdiction des déplacements et gel des avoirs financiers, sont ciblées sur le colonel Kadhafi, sa famille et les principaux dirigeants du régime. Si ces mesures ont été aggravées par la résolution 1973, leur signification est claire : la menace contre les civils provient du régime. La mise en œuvre du mandat autorisant l'emploi de la force va de ce fait subir une inflexion progressive. Avec l'établissement d'une zone d'exclusion aérienne, mesure la plus significative de la résolution 1973, il s'agira d'abord de protéger les civils contre les bombardements, puis ensuite de neutraliser la supériorité aérienne des forces gouvernementales ainsi que les armes lourdes qui, au sol, menacent les civils. Le soutien aux civils-combattants a également été assuré par une présence au sol de forces spéciales⁵³. Enfin, puisque c'est en réalité le politique qui constitue la menace, des cibles politiques seront alors visées comme cela avait été le cas au Kosovo, ce qui permettra de se débarrasser du Colonel Kadhafi et de son régime. La protection des civils a donc conduit à la mise en cause du principe du libre choix du système politique, tel qu'il résulte, en vertu de la Charte, de l'égalité souveraine des Etats.

Il est évident qu'une telle approche ne pouvait espérer recevoir l'aval du Conseil de sécurité. La résolution 1973 a été adoptée par 10 voix pour et 5 abstentions (Allemagne, Brésil, Chine Inde et Russie). L'absence de vote négatif (et donc de veto) s'explique parce que le texte, en visant la protection des civils, reprenait les positions adoptées notamment par la Ligue des Etats Arabes. Or la résolution 1973 s'est transformée en une « intervention à grande échelle se démarquant de la demande de la LEA »⁵⁴, « allant bien au-delà de cet appel »⁵⁵. Sur

⁵⁰ Intervention du ministre français des Affaires étrangères, S/PV.6498, p. 2

⁵¹ Ainsi, la résolution 1970 exhorte les autorités libyennes et demande de mettre fin à la violence pour «satisfaire les exigences légitimes de la population ». Les doutes sont d'autant moins permis que c'est un représentant de l'opposition qui prend la parole devant le Conseil lors des débats sur la résolution 1970; S/PV.6491, pp. 7-8

⁵² On notera que le Conseil use ainsi pour la deuxième fois après la résolution 1593 sur le Darfour, de la possibilité qui lui est offerte par l'article 13b du Statut de Rome de saisir la CPI. Accessoirement, trois membres permanents du Conseil de sécurité ont ainsi actionné une procédure qui ne leur est pas applicable, n'étant pas partie au statut de la Cour

⁵³ Pour demeurer dans le cadre du mandat, la résolution 1973 excluait «le déploiement d'une force d'occupation » ce qui a été traduit comme écartant toute éventualité d'intervention au sol.

⁵⁴ Intervention du représentant permanent de la Russie, S/PV.6498, p. 8

⁵⁵ Intervention du représentant permanent du Brésil, S/PV.6498, p.7

le plan de la légalité, la cause semble être entendue. Dans la mesure où le mandat visait la protection des civils et non le renversement du régime, (ce qui aurait empêché l'adoption du mandat), les Etats et les organisations qui ont conduit les opérations aériennes ont commis un détournement de pouvoir, poursuivant un but autre que celui que le mandat leur avait assigné⁵⁶. La sanction de l'illégalité était sans doute impossible mais elle s'est transportée sur le terrain de la légitimité. Le multilatéralisme de façade manifesté par les résolutions 1970 et 1973 a volé en éclats, l'emploi de la force manifestant le seul choix stratégiques de certains Etats occidentaux⁵⁷. Privée de légalité ce qui s'est avéré sans conséquences, l'action s'est retrouvée également privée de légitimité, ce qui aura par contre des conséquences décisives, lorsque le Conseil sera sollicité, dans une situation comparable, pour autoriser l'emploi de la force. L'accord nécessaire des membres permanents devient en effet impossible parce que la confiance entre eux, après avoir été entamée dans l'affaire du Kosovo, a été rompue, une rupture qui se manifeste d'ailleurs bien au-delà du cadre de la sécurité collective

Quelques jours plus tard, la résolution 1975 du 30 mars 2011 sur la situation en Côte d'Ivoire a fourni un autre exemple d'inflexion du mandat. A côté de la protection des civils, le texte comporte une dimension politique puisqu'il exige le départ de la présidence de L. Gbagbo. Alors que, dans un premier temps, la mission de l'ONUCI ne visait que la protection des civils, elle est devenue ensuite une mission de consolidation de la paix par le soutien à la démocratie et à des élections libres. Le recours à la force n'était donc pas destiné à changer le régime, mais à assurer l'alternance au pouvoir résultant des élections gagnées par A.Ouattara. Toutefois, des sanctions ciblées étaient également prévues par la résolution à l'encontre des « personnes qui font obstacle à la paix et à la réconciliation en Côte d'Ivoire », personnes listées dans l'annexe à la résolution et comportant les noms de Laurent Gbagbo et de ses proches. La protection des civils et le rétablissement de la démocratie imposaient donc de chasser L.Gbagbo qui refusait de quitter le pouvoir, ce qui sera fait par une opération conduite par les rebelles avec, au moins, la neutralité bienveillante de l'ONUCI et surtout des forces françaises dont on peut se demander si elles n'ont pas enfreint leur mandat en agissant au-delà du simple soutien à l'ONUCI⁵⁸. Ce ne sera pourtant pas la position du Conseil de sécurité qui légitimera *a posteriori* l'action de la France, considérant sans doute qu'elle ne faisait que mettre en œuvre les prises de position du Secrétaire général.

Ainsi, même en présence d'une autorisation formelle du Conseil de sécurité, la France n'hésite pas à en appeler à la légitimité pour conforter les justifications de son action. Cela sera d'autant plus nécessaire lorsque ses interventions armées ne pourront pas s'appuyer sur une autorisation donnée par l'organe investi, au sein de l'Organisation des Nations Unies, de la mission d'assurer la paix et la sécurité internationale.

III. Les interventions militaires de la France en l'absence d'autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies : la nécessité du recours à la légitimité

A côté des interventions militaires conduites par la France sur autorisation du Conseil de sécurité, Paris a engagé d'autres opérations sur la base de principes généraux du droit international et plus particulièrement du principe du consentement. La différence entre les deux types de base légale est sensible. D'un côté, l'autorisation du Conseil de sécurité fournit

⁵⁶ Dans des conditions remettant en cause l'un des éléments fondamentaux de la responsabilité de protéger : l'obligation de ne pas aggraver la situation par l'action militaire. Les déclarations de l'Allemagne (S/PV.6498, p.5) sont de ce point de vue terriblement prémonitoires

⁵⁷ C'est le sens de la déclaration des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du sud), lors du Sommet de Sanya, le 14 avril 2011, et ce, alors même que l'Afrique du sud avait voté en faveur de la résolution 1973.

⁵⁸ Voir Th.Christakis, op. cit. p. 141, note 29

une justification explicite fondée en droit. Elle repose sur un acte juridique unilatéral de l'ONU adopté selon les normes constitutionnelles propres à l'organisation⁵⁹. La légalité est ici donnée par un acte officiel publié. De l'autre, on se trouve en présence d'une légalité construite : s'appuyant sur le principe général du consentement, créateur de droit et d'obligations en droit international, en vertu duquel un Etat va décider d'intervenir militairement sur le territoire d'un autre Etat à la demande de celui-ci. Le principe de l'interdiction du recours à la force n'est pas transgressé puisque l'intervention résulte d'une sollicitation. Il reste que l'opération repose sur l'appréciation discrétionnaire par l'Etat intervenant de paroles ou d'actes manifestant selon lui l'appel à une action militaire. Cette sollicitation peut être incontestable ; elle peut être tout aussi bien contestée quant au moment où elle se produit, quant à la liberté du consentement et la légitimité de celui qui l'émet. Sur ce dernier point en particulier, la légalité de l'intervention consentie dans les situations de guerre civile fait débat. Dans tous les cas, la base légale de l'action militaire s'avère plus incertaine ce qui poussera un Etat comme la France à recourir à une multiplicité de justifications juridiques et à conforter son argumentation par des éléments de légitimité. Il pourra lui arriver, dans l'impossibilité de s'appuyer sur la légalité, de tenter alors de la suppléer par la seule légitimité.

III.1. Le recours à la légitimité pour conforter la légalité de l'emploi de la force

Faute d'une autorisation du Conseil de sécurité, la France va décider d'intervenir militairement au nom de la lutte contre le terrorisme international, sur la base d'une interprétation discrétionnaire des faits de nature à fournir une base légale à son action. Une telle démarche, parce qu'elle s'appuie sur le droit international, peut être couronnée de succès mais elle nécessite la construction d'une véritable argumentation pour permettre à l'Etat qui s'y livre de revendiquer la légalité de son action. Dans ce contexte où les bases de la légalité peuvent être discutées, le recours à la légitimité s'avèrera d'autant plus nécessaire pour conforter la légalité

III.1.1 La légalité fondée sur le consentement à l'intervention : une argumentation sujette à contestation

Les justifications avancées par la France à l'opération *Serval* déclenchée sur le territoire du Mali le 10 janvier 2012 ont été exposées dans deux déclarations du président de la République française. Selon la première, du 11 janvier, la France a répondu « à la demande d'aide du président du Mali appuyée par les pays africains de l'ouest ». L'intervention se situe « dans le cadre de la légalité internationale » et a pour but la défense de « l'existence même de cet Etat ami le Mali, de la sécurité de sa population et de celle de nos ressortissants ». Le 12 janvier, une seconde déclaration précise que « La France, à la demande du président du Mali et dans le respect de la Charte des Nations Unies s'est engagée pour appuyer l'armée malienne face à l'agression terroriste qui menace toute l'Afrique de l'ouest ». Son intervention doit permettre « de préparer le déploiement d'une force d'intervention africaine pour permettre au Mali de recouvrer son intégrité territoriale conformément aux résolutions du Conseil de sécurité ». Ces déclarations font percevoir clairement que l'argument principal résulte de la sollicitation du président malien. Or, de manière générale, les auteurs s'accordent à considérer qu'un consentement valablement émis est susceptible de rendre licite une opération militaire⁶⁰ pour

⁵⁹ Certes le Conseil de sécurité exerce un pouvoir discrétionnaire mais l'adoption de l'acte qui résulte de l'exercice de ce pouvoir doit respecter une procédure, faire l'objet d'un vote, ne pas faire l'objet d'un veto d'un des cinq membres permanents.

⁶⁰ O.Corten *Le droit contre la guerre*, op. cit .p. 409

autant que ce consentement soit émis par les plus hautes autorités de l'Etat et qu'il ne soit pas vicié, en particulier obtenu sous la contrainte. En l'espèce la demande a été présentée par le président par intérim du Mali, M.Traore, qui avait déjà sollicité l'intervention de l'ONU le 18 septembre 2012 après avoir celle de la CEDEAO le 1er septembre 2012⁶¹. Si la situation intérieure de l'Etat malien avait été particulièrement chaotique en 2011 et 2012, on peut estimer néanmoins que M. Traore, investi avec l'appui de la communauté internationale, présentait les titres constitutionnels requis pour solliciter l'intervention. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé la Cour constitutionnelle de la République du Mali dans son avis n°2012 du 31 mai 2012 par lequel elle avait admis la prorogation du mandat du président par intérim jusqu'à l'élection de son successeur, du fait de la situation exceptionnelle que connaît l'Etat malien. Les difficultés surviennent toutefois du fait que la demande est opérée dans une situation de conflit interne et que les autorités de transition ne contrôlaient plus, de fait, qu'une partie du territoire malien. Or, dans ce cas, il y a concurrence de pouvoir, parfois de gouvernement, dans tous les cas de légitimité. Qui peut alors consentir à l'intervention ? La réponse sur ce point est incertaine, les auteurs oscillant entre l'invocation de la légitimité et le recours à l'effectivité.⁶² Toutefois, dans l'affaire malienne, si l'effectivité du pouvoir des autorités de transition est remise en cause sur une partie du territoire, leur titre n'est pas internationalement discuté. Il faut alors s'interroger sur celui que pourrait revendiquer ses adversaires pour contester l'appel du président Traore. S'il s'agit d'Al Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI) et du Mouvement Unité et Jihad Afrique de l'Ouest (MUJAO), la question est réglée par les résolutions 2056 du 5 juillet 2012, 2071 du 12 octobre 2012, et 2085 du 20 décembre 2012 qui font de l'éradication de ces groupes qui menacent la paix et la sécurité internationale, la mission principale de l'ONU au Mali et plus largement au Sahel. Le cas du Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (MNLA) et, dans une certaine mesure, d'Ansar dine est différent dans la mesure où ces mouvements s'inscrivent dans un processus de contestation du pouvoir central de Bamako au nom de la revendication de l'autonomie du nord du Mali. Mais là encore, par le refus catégorique de reconnaître la proclamation de l'indépendance de la nation Azawad⁶³, la Communauté internationale a clairement signifié que la revendication des touaregs se situe dans le cadre d'un Etat malien dont l'intégrité territoriale serait respectée. Il ne semble donc pas que ces différents mouvements aient eu quelque titre à faire valoir pour solliciter une intervention extérieure au nom du Mali. En réalité, c'est à Bamako, de la part des militaires, que la véritable contestation de la légitimité du pouvoir malien aurait pu se situer, avec éventuellement un appel à la France pouvant alors provenir aussi bien du pouvoir civil que des forces armées. Il y a là une situation que la France a rencontrée à plusieurs reprises en Afrique et que Paris, sollicité par différentes parties, a réglé en toute opportunité sans véritable référence à des règles juridiques⁶⁴. Force est de constater, cependant, que les militaires maliens, sur cette question au moins, se sont rangés derrière le pouvoir civil. Ainsi, eu égard au titre constitutionnel dont dispose le président par intérim du Mali et faute que les mouvements qui contestent le pouvoir de Bamako disposent d'une effectivité et/ou d'une légitimité permettant de le remettre en cause, il est possible de considérer que c'est à bon droit que le président par intérim a sollicité l'intervention militaire de la France⁶⁵.

⁶¹ Résolution 2071 du Conseil de sécurité du 12 octobre 2012, S/RES/2071(2012)

⁶² Voir les résolutions de l'Institut de Droit international sur « Le principe de non intervention dans les guerres civiles », Session de Wiesbaden, 1975 et « Problèmes actuels du recours à la force en droit international-assistance militaire », Session de Rhodes, 2011

⁶³ Chronique des faits internationaux, *Revue générale de droit international public* 2012/2, pp. 375-377

⁶⁴ Voir en ce sens, L.Balmond, « Les fondements juridiques des interventions militaires françaises en Afrique », in L.Balmond ed. *Les interventions militaires françaises en Afrique*, Paris, Pedone, 1998, pp. 15-29)

La proximité entre intervention sollicitée et légitime défense collective a conduit la France, même si ce fut discrètement par une déclaration du ministre des Affaires étrangères, à évoquer également les dispositions de l'article 51 de la Charte. La condition essentielle mise par la Charte est alors l'existence d'une agression armée contre un Etat membre et, selon l'interprétation dominante, d'une agression armée provenant d'un Etat. Le Mali n'étant pas victime d'une agression de la part d'un Etat étranger, l'exercice de la légitime défense manquerait de base juridique à moins d'admettre que la France ait adopté l'option fort décriée de la guerre contre le terrorisme mise en œuvre par les Etats Unis. Les faits conduisent à nuancer cette interprétation. En effet, dans le contexte malien, les mouvements terroristes, renforcés par des éléments étrangers au Mali, ont abandonné la stratégie du réseau et se sont en quelque sorte territorialisés. A partir d'une base territoriale, ils ont entrepris la conquête de l'Etat malien tout entier. Face à une prise de contrôle territorial, la réponse policière et judiciaire aux actes terroristes, traditionnellement défendue par la France et les Etats européens, plutôt que la réponse militaire apparaît parfaitement inadaptée. La seule solution se trouve alors dans la « reconquête », terme fort peu usité par le Conseil de sécurité et que l'on trouve pourtant dans la résolution 2071. Sur le terrain de la légitime défense collective, la France peut également se prévaloir du fait qu'elle a informé le Conseil de sécurité dès le déclenchement de son action et s'est engagée à l'interrompre (ou à la modifier) dès que le Conseil aura pris « les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationale»⁶⁶

On peut en conclure que, sur le terrain de la légalité, la France a souhaité pour justifier son intervention militaire, avancer un faisceau de justifications. Il en sera de même pour sa participation aux opérations aériennes menées contre l'Etat Islamique en Irak et au Levant (ci-après l'Etat Islamique) à compter du 19 septembre 2014 qui repose principalement sur le consentement à l'intervention mais qui peut s'appuyer également sur la légitime défense collective⁶⁷. Si dans un premier temps, les Etats Unis sont intervenus de manière ponctuelle pour protéger leur personnel consulaire⁶⁸, les opérations aériennes ont été justifiées par la demande du gouvernement irakien de recevoir une « aide militaire appropriée correspondant aux besoins exprimés par les autorités de Bagdad ». Cette aide militaire appropriée a pris la forme de livraisons d'armes supplémentaires mais surtout de frappes aériennes, à l'exclusion, officiellement au moins, de toute intervention au sol. La question récurrente de la légitimité de l'autorité sollicitant l'intervention se posait également du fait des affrontements internes minant l'Irak, en particulier des conflits entre chiïtes et sunnites. Elle a été réglée par la mise en place, sous la pression des Etats Unis, d'un gouvernement d'union nationale, remplaçant le gouvernement précédent contrôlé par les chiïtes et présidé par M.Maliki. La demande du gouvernement de Bagdad est apparue ainsi comme émanant de l'ensemble des composantes de la société irakienne. L'éventuel consentement à l'intervention sur le territoire syrien soulevait des problèmes beaucoup plus complexes du fait de l'hostilité, à l'encontre des autorités de Damas, de la plupart des Etats prêts à intervenir militairement et conduira donc à des positions différentes. Les Etats Unis choisiront de prévenir la Syrie avant toute frappe

⁶⁵ Voir en ce sens R.van Steenberghe, « Les interventions françaises et africaines au Mali au nom de la lutte armée contre le terrorisme », *Revue générale de droit international public*, 2014, pp. 273-302

⁶⁶ Faut-il comprendre cette formule comme renvoyant à la simple décision du Conseil de sécurité de créer la Mission des Nations Unies de Soutien au Mali (MISMA) ou au contraire au déploiement de cette force sur le terrain ? La position de Paris n'a sur ce point jamais variée : la France supplée, du fait de l'urgence, l'intervention effective de la force africaine prévue par la résolution 2085.

⁶⁷ Voir en ce sens, C.Henderson, « The Use of force and Islamic State », *Journal on the Use of Force and International Law*, vol.1 n°2, pp. 209-222 ; M.Weller, « Striking ISIL : « Aspects of the Law on the Use of Force » ASIL Insights, vol.19 n°5 ; <http://www.asil.org>

⁶⁸ Et sur la base de justifications tirées du droit national des Etats Unis, notamment du *Authorization of Use Military Force against Irak Act*, adopté par le Congrès en octobre 2002 ; J.Goldsmith, W.Bennett et R.Chesney, « Lawfare », <http://www.lawfareblog.com>

aérienne sur son territoire, ayant ainsi recours à une forme de consentement tacite, l'absence de riposte à cette action valant acceptation. La France adoptera au contraire une position beaucoup plus radicale, se refusant à toute intervention sur le territoire syrien.

La légitime défense collective dont on a vu qu'elle se distingue parfois difficilement de l'intervention consentie, pouvait elle aussi trouver à s'appliquer. En effet, comme au Mali, mais de manière encore plus significative, on a assisté en Irak puis en Syrie à la territorialisation des mouvements terroristes, les conduisant à revendiquer la qualité d'Etat. Tous les observateurs notent en effet, tout en étant particulièrement critiques sur les moyens employés, la volonté de l'EI de conquérir et de contrôler des territoires mais également de les administrer, ce qui passe par l'exercice de compétences militaires et financières mais également d'éducation⁶⁹. Rapportée aux exigences juridiques classiques de la reconnaissance de l'existence d'un Etat en droit international, cette auto-qualification n'a que peu de portée⁷⁰. Toutefois, elle confirme l'hypothèse qu'à l'encontre de l'EI, la seule réponse policière et judiciaire n'a pas grande signification, si elle n'est pas accompagnée d'une action militaire, celle-ci pouvant alors se fonder sur la légitime défense collective. La Conférence de Paris du 15 septembre 2014, co-présidée par le Président de la République française et le Président de l'Irak, a formalisé la réponse fondée sur la légitime défense collective en mettant en place une coalition destinée à « combattre l'EI qui constitue une menace pour l'Irak mais aussi pour l'ensemble de la Communauté internationale ». En réalité, cette coalition n'ajoute rien quant à la légalité de l'action militaire qui ne repose que sur le consentement à l'intervention et/ou sur la mise en œuvre de l'article 51 de la Charte⁷¹, mais par contre bien davantage sur le terrain de la légitimité. La recherche de la légitimité s'impose en effet face à une légalité qui peut faire l'objet de multiples contestations.

III.1.2. La légitimité à l'appui de la légalité : le dépassement de la contestation

Dans le cadre de l'opération Serval comme dans celui des frappes aériennes contre l'EI, la France a pris soin de justifier également son action sur le terrain de la légitimité en s'appuyant sur le tryptique : lutte contre le terrorisme, action humanitaire et multilatéralisme.

La lutte contre le terrorisme international apparaît décisive dans les arguments avancés par Paris pour conforter la légalité de son action⁷². Le terrorisme international, comme la guerre d'agression, remet en cause les fondements mêmes du système international « Le terrorisme s'est révélé, ce jour-là [le 11 septembre 2001] capable d'infliger à une société développée des dommages de masse dont les Etats avaient jusqu'alors le monopole »⁷³ Mais, plus généralement, c'est la Communauté internationale toute entière qui est menacée par ce phénomène : « son caractère destructeur pour les sociétés qui le produisent fournit une meilleure base à la répression internationale que certaines conceptions du terrorisme qui en font essentiellement une menace dirigée contre les Etats démocratiques occidentaux, les Etats

⁶⁹ Ce qui fut d'autant plus facile auprès de population abandonnées ou marginalisées ; voir *Foreign Policy*, 20 août 2014,

⁷⁰ Même si le Conseil de sécurité a conféré, un temps, une forme de consécration à cette qualification, parlant d'« Etat islamique » avant de revenir à un formule « groupe Etat islamique », plus conforme à ses prises de position ; voir *Chronique des faits internationaux, Revue générale de droit international public*, 2014/4, pp.898-903

⁷¹ Les frappes aériennes conduites par un seul Etat sur ces bases juridiques auraient été parfaitement légales et l'on notera d'ailleurs que dans la coalition, beaucoup d'Etat ne participent pas directement aux frappes aériennes.

⁷² Retrouvant par là même, des motifs de fait fréquemment invoqués par le Conseil de sécurité à l'appui de résolutions adoptées sur la base du chapitre VII.

⁷³ G.Andréani, « Introduction », in G.Andréani et P.Hassner (dir), *Justifier la guerre ?* Paris, Presses de SciencesPo, 2013,p. 31

Unis en particulier⁷⁴». La mise en œuvre de cette répression internationale, articulée sur un véritable laboratoire normatif⁷⁵, est assurée par le Conseil de sécurité au nom de la Communauté internationale. Une action conduite dans cette perspective, éventuellement par l'emploi de la force armée du fait des formes nouvelles de l'action terroriste, se trouve alors légitimée par son but, au moins affiché. Au Mali, si la France s'est toujours gardée de parler de guerre juste, son intervention a été systématiquement présentée comme destinée à protéger l'Etat contre une « agression d'éléments terroristes ». Cette formule, répétée à plusieurs reprises, explique d'ailleurs le traitement différent que les forces françaises se sont efforcées d'appliquer aux groupes terroristes d'une part et aux groupes, indépendantistes ou autonomistes d'autre part⁷⁶. La même légitimité est revendiquée pour les frappes aériennes conduites contre l'EI. La France a soutenu et fait sienne la formule du Conseil de sécurité, qui dans la résolution 2169 du 30 juillet 2014 prorogeant le mandat de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak, dénonce « l'offensive de grande envergure lancée par des groupes terroristes et tout particulièrement l'EIIL et les factions armées qui lui sont associées ⁷⁷»

La légitimité résultant de la lutte antiterroriste est elle-même renforcée par le fait que celle-ci a une dimension humanitaire, les droits fondamentaux de la population civile étant gravement mis en cause dans les territoires occupés par les groupes terroristes. En Irak et en Syrie, il pourra même être fait état « d'actes barbares, notamment des tentatives visant à anéantir des communautés entières en raison de leur religion ou de leur conviction ⁷⁸» voire « d'atrocités ⁷⁹». Les actes commis ont de plus, sur les deux théâtres, une importante dimension culturelle, qu'il s'agisse de la destruction des manuscrits du Centre Ahmed Baba et des mausolées de Tombouctou en 2012, ou de plusieurs milliers de livres et d'objets provenant des sites de Hatra et de Nimrud en Irak en février 2015, destructions constituant des crimes de guerre et considérées par la Directrice générale de l'UNESCO comme un véritable « nettoyage culturel ⁸⁰»

Le multilatéralisme constitue enfin le troisième facteur de légitimation de l'action militaire. La justification anti-terroriste comme la justification humanitaire ne peuvent en effet être facteur de légitimation que si elles s'appuient, dans un contexte donné, sur un consensus permettant d'écarter les reproches d'unilatéralisme, d'occidentalisme et de double standard. Ce consensus se marque d'abord dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et singulièrement devant le Conseil de sécurité qui sera amené à prendre position aussi bien sur la situation au Mali que sur la situation en Irak et en Syrie. Au Mali, l'intervention française a été en quelque sorte préparée par les résolutions successives du Conseil de sécurité⁸¹ lesquelles, sans en constituer la base légale, en fournissent toutes les justifications. Paris n'a

⁷⁴ A.Roberts, « La guerre contre le terrorisme dans une perspective historique » in G.Andréani et P.Hassner, op. cit. p. 178

⁷⁵ S.Szurek, « La lutte internationale contre le terrorisme sous l'empire du chapitre VII : un laboratoire normatif », *Revue générale de droit international public*, 2005-1, pp. 5-50

⁷⁶ Ce qui apparaîtra parfois comme une collusion entre les forces françaises et les éléments du MNLA sera d'ailleurs reproché à Paris par les autorités maliennes, déclenchant même des manifestations hostiles à la présence française

⁷⁷ S/RES/2169(2014) du 30 juillet 2014. On notera que cette résolution n'a pas pour objet l'autorisation de l'emploi de la force mais évoque « une offensive de grande envergure » ce qui confirme le changement des modalités d'action des groupes terroristes en l'espèce

⁷⁸ Intervention du Représentant du Royaume Uni, Président du Conseil de sécurité, S/PV.7242

⁷⁹ Terme qui sera d'ailleurs critiqué par le représentant de la Russie considérant que celui-ci, ne figurant pas dans les instruments juridiques internationaux [fausse] la portée du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, S/PV.7242

⁸⁰ Voir sur la motivation de ces actes et sur les réactions qui ont suivi, Chronique des faits internationaux, *Revue générale de droit international public*, mars 2015

⁸¹ Résolutions 2056 du 5 juillet 2012, 2071 du 12 octobre 2012 et 2085 du 20 décembre 2012 ; voir Chronique des faits internationaux, *Revue générale de droit international public*, 2013-1, pp. 147-151

donc fait qu'anticiper, du fait de l'urgence, face à l'impuissance des organisations africaines, et à la demande des autorités maliennes, sur une action internationale qui ne sera rendue possible que le 25 avril 2013 avec la création de la Mission multidimensionnelle des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Dans la résolution 2100, le Conseil saluera d'ailleurs « la célérité avec laquelle les forces françaises sont intervenues, à la demande des autorités de transition maliennes, pour arrêter l'offensive de groupes armés terroristes et extrémistes ». Mais cette résolution n'a pas pour effet de légaliser l'action de la France⁸². Lui apportant, par contre, le soutien unanime du Conseil de sécurité, elle lui fournit une justification supplémentaire en termes de légitimité, ce que confirment implicitement les observations du représentant de la Fédération de Russie au Conseil, rappelant la nécessité de distinguer soigneusement le maintien de la paix relevant des forces des Nations Unies de l'imposition de la paix⁸³.

Face aux actions conduites par l'Etat islamique, le Conseil de sécurité est également intervenu à plusieurs reprises, notamment par des résolutions. S'il les a condamnées avec la plus grande vigueur, il n'a pour autant jamais autorisé l'emploi de la force même si la résolution 2170 dans certaines formules, laisse entrevoir cette possibilité. Mais, aussi bien lorsqu'il souligne qu'il faut « combattre par tous les moyens... dans le respect de la Charte des Nations Unies... les menaces que les actes de terrorisme font peser sur la paix et la sécurité internationale », ou que la résolution « fournit également un cadre supplémentaire pour une intervention stratégique et à plus long terme ⁸⁴», c'est une justification en terme de légitimité qu'il offre à la riposte pouvant être éventuellement engagée. Le représentant de la Fédération de Russie, méfiant là encore à l'égard de tout emploi inconsidéré de la force, se chargera d'ailleurs de le rappeler⁸⁵. La construction de la coalition, par contre, s'efforcera de mettre en place un multilatéralisme qualitatif, et y parviendra au moins formellement en associant les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, sept membres de l'Union européenne, ainsi que la Turquie, neuf Etats arabes ainsi que la Ligue des Etats arabes, l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne. La coalition manifeste ainsi l'existence d'un consensus, même si celui-ci est partiel, du fait de l'absence de la Syrie et de l'Iran, et aléatoire du fait des rapports existant entre les différents membres de la coalition et le régime de Damas

Avec l'emploi de la force contre *Daech*, le poids de la légitimité apparaît ainsi décisif, qu'il s'agisse de celle des acteurs ou de celle de l'action, reléguant au second plan les interrogations sur la légalité de l'emploi de la force. Ce phénomène s'explique en partie par le fait que précédemment un Etat comme la France se montrait prêt à substituer la légitimité à la légalité pour intervenir militairement en Syrie.

III. 2. La revendication de la légitimité pour suppléer la légalité

La question revient de manière lancinante chaque fois qu'en l'absence d'une autorisation du Conseil de sécurité, une situation humanitaire apparaît comme ne pouvant être résolue que par une action militaire. Dans ce cas, un Etat est-il en droit d'intervenir militairement sur le territoire d'un autre Etat pour protéger la population de ce dernier ? La réponse apportée à des

⁸² Sur le terrain de l'emploi de la force, la résolution se borne à prévoir que l'armée française à la demande du Secrétaire général de l'ONU, pourra user de tous les moyens nécessaires pour assister la MINUSMA, ce qui ne remet pas en cause les actions qu'elle pourrait conduire dans le respect de la relation bilatérale établie avec les autorités maliennes

⁸³ La légitimation par le multilatéralisme sera parachevée par le déclenchement de la mission militaire de l'Union européenne (EUTM Mali) visant à la formation des forces armées maliennes ; voir Chronique des faits internationaux, *Revue générale de droit international public*, 2013-2, pp. 354-355

⁸⁴ Par l'intermédiaire de son président, représentant permanent du Royaume Uni, S/PV.72.42, p.2.

⁸⁵ Précisant que « cette résolution [2170] ne saurait être considérée comme approuvant le recours à une intervention militaire », S/PV.72.42,p.3

incidences décisives sur le droit de recourir à la force car elle est susceptible de modifier la portée des exceptions au principe contenu dans l'article 2§4, et partant de moduler le caractère impératif de l'interdiction qu'il édicte. L'attitude de la France dans le contexte de la crise syrienne, pose avec une particulière netteté les termes du débat. Si elle a en effet renoncé à agir, ce fut pour des raisons politiques et diplomatiques, non pour une raison juridique. Son argumentation sur ce point n'a pas varié : elle était en effet prête à agir en dehors de tout mandat du Conseil de sécurité en mettant en avant des considérations purement humanitaires. Ce faisant, elle aurait tenté de suppléer l'absence de légalité par une justification fondée sur la seule légitimité.

III.2.1. L'introuvable légalité de l'intervention humanitaire

La crise syrienne, concomitante du Printemps arabe, commence à se développer à partir du 15 mars 2011⁸⁶ La contestation politique du gouvernement du président Bachar El Assad s'est transformée rapidement en un conflit particulièrement meurtrier entre les forces soutenant le pouvoir et les groupes armés de l'opposition. Il en résulte une crise humanitaire majeure touchant les civils et provoquant d'importantes vagues de réfugiés. Les motifs de fait humanitaires de nature à fonder en droit une opération militaire, éventuellement autorisée par le Conseil de sécurité, étaient, dès lors, omniprésents et c'est sur cette base que des Etats, au premier rang desquels la France, vont tenter d'obtenir du Conseil l'adoption d'une résolution sur la base du chapitre VII. A quatre reprises⁸⁷ cette tentative situant bien sur le terrain humanitaire⁸⁸ la menace à la paix et à la sécurité internationale devant permettre au Conseil d'agir, échouera face au veto opposé par la Russie et la Chine. La quête d'une base juridique incontestable ne sera pas sans rappeler les efforts des Etats Unis afin obtenir l'appui du Conseil de sécurité pour leur intervention en Irak en 2003. La France sera à chaque fois à l'initiative du projet, s'efforçant de construire un multilatéralisme qualitatif en obtenant le co-parrainage du plus grand nombre d'Etats. Le projet de résolution rejeté le 22 mai 2014 sera ainsi soutenu par 65 coauteurs et une centaine d'organisations non gouvernementales. Paris s'efforcera également d'adapter le contenu même du projet afin de le rendre acceptable. Le projet de résolution rejeté le 22 mai 2014 condamnait ainsi « les violations généralisées des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises par les autorités syriennes et les milices progouvernementales, de même que les atteintes aux droits de l'homme et les violations du droit international humanitaire commises par les groupes armés interétatiques » depuis le mois de mars 2011. Contrairement aux résolutions adoptées dans la situation libyenne, il visait toutes les parties intervenant dans le conflit armé, non uniquement la partie gouvernementale.

Néanmoins, si les résultats des votes n'ont pas été identiques⁸⁹, l'opposition de deux des membres permanents ne s'est jamais démentie, avec pour motivation fondamentale le précédent libyen⁹⁰. Celui-ci ayant conduit au renversement du régime politique d'un Etat sur la base d'une intervention destinée à protéger les civils a été jugé de ce fait par la Russie et la Chine, comme caractéristique d'un détournement de pouvoir. Pour Moscou, les occidentaux n'avaient en réalité qu'un seul objectif : renverser par la force les autorités syriennes. Justification ou prétexte, notamment pour la Russie ne souhaitant pas voir tomber un régime

⁸⁶ Voir sur la question syrienne en général, la notice sous le titre « Guerre civile syrienne » les références et la bibliographie présentées sur *Wikipedia* à jour au 31 mai 2015

⁸⁷ Projets de résolution S/2011/612, S/2012/77, S/2012/538 et S/2014/348

⁸⁸ Voir les déclarations du Représentant permanent de la France ; S/PV/6627, pp. 2-3; S/PV.6711, pp.3-4 S/PV.6810, pp. 3-4; S/PV.7180, pp.3-4

⁸⁹ Du fait des changements dans la composition du Conseil : le projet de 2011 a ainsi obtenu 9 voix contre 2 (Chine, Russie) et 4 abstentions (Brésil, Inde, Liban, Afrique du sud)

⁹⁰ Voir la déclaration du Représentant permanent de la Russie dès le débat sur le premier projet présenté ; S/PV.6627, pp. 3-5

ami dans la région, cette attitude aura pour effet de bloquer la voie légale offerte par la Charte des Nations Unies, toute décision ou autorisation d'emploi de la force passant en effet par l'adoption d'une résolution conformément aux règles établies par l'article 27 de la Charte. Le 21 août 2013 allait survenir un fait dont l'impact sera considérable: la mort de centaines de civils dans les faubourgs de Damas, la plupart de ces morts résultant de l'usage d'armes chimiques comme le constateront les agences des Nations Unies⁹¹. Certains Etats dont la France ont pensé trouver dans ces événements une nouvelle base légale à une intervention militaire en s'appuyant sur les exigences de la non-prolifération⁹². Cette voie apparaîtra cependant rapidement sans issue car elle n'autorise pas explicitement une utilisation de la force en dehors du cadre juridique fixé par la Charte. La Convention sur l'interdiction des armes chimiques de 1993⁹³ prévoit certes un dispositif élaboré de contrôle des Etats parties, mais ce n'était pas le cas de la Syrie à la date des faits. On peut également considérer que l'interdiction de l'emploi des armes chimiques a acquis valeur coutumière et que la non-prolifération des armes de destruction massive tombe, pour tous les Etats, sous le coup des dispositions de la résolution 1540 du 28 avril 2004 du Conseil de sécurité mais le constat des faits ne dispenserait pas de revenir devant le Conseil afin d'être autorisé à employer la force. Les Etats Unis de leur côté tenteront de placer la question sur le terrain de la légitime défense préventive, considérant que l'utilisation des armes chimiques par la Syrie constituait une menace non seulement pour leurs alliés mais également pour leurs propres intérêts, mais ce retour à la « doctrine Bush » n'emporte pas la conviction sur le terrain de la légalité⁹⁴. Pour désamorcer néanmoins tout risque sur ce terrain, la Syrie, sans doute fortement encouragée par la Russie, deviendra partie à la Convention de 1993 le 14 septembre 2013 puis acceptera de mettre en œuvre un plan de destruction de son arsenal chimique reposant sur un accord américano-russe, entériné par le Conseil de sécurité par la résolution 2118 du 27 septembre 2013, plan en cours d'exécution sous le contrôle du Conseil⁹⁵.

Les événements survenus à Ghouta le 21 août 2013 conduiront cependant la France, avec d'autres Etats à envisager une intervention militaire en Syrie basée sur la seule légitimité

III.2.2 La construction d'une légitimité de substitution face au défaut de légalité de l'intervention humanitaire

La position de la France a été évoquée très explicitement le 27 août 2013 par le président de la République lors de la conférence annuelle des ambassadeurs, évoquant la possibilité d'une intervention militaire en dehors du cadre des Nations Unies, intervention envisagée comme une opération « punitive »⁹⁶ à la suite de l'utilisation des armes chimiques imputée au régime syrien. Pour Paris, mais également pour les Etats Unis, une « ligne rouge » aurait ainsi

⁹¹ Voir par exemple le Communiqué de presse du Haut-Commissaire aux Droits de l'Homme des Nations Unies, du 22 août 2013

⁹² Voir les déclarations du Premier ministre français devant l'Assemblée nationale le 4 septembre 2013, www.gouvernement.fr/premier-ministre, et du ministre des Affaires étrangères devant le Sénat le même jour, www.franceonu.org

⁹³ N.Ronzitti, « La convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction », *Revue générale de droit international public*, 1995-4, pp. 881-928

⁹⁴ Voir en ce sens, M.Hayashi, « Reacting to the Use of Chemical Weapons : Options to Third States », *Journal on the Use of Force and International Law*, vol.1, n°1, 2014, pp. 80-120 et notamment pp. 108-114 ; voir aussi K.Anderson, « Legality of Intervention in Syria in Response to Chemical Weapon Attacks », *ASIL Insights*, vol. 17, n°21, 30 août 2013 ; <http://www.asil.org>

⁹⁵ Chronique des faits internationaux, *Revue générale de droit international public*, pp. 2014-2, pp. 383-387 et résolution 2209 du Conseil de sécurité du 6 mars 2015

⁹⁶ La réapparition de la guerre juste et l'appel à la légitimité sont indissociables de la criminalisation des dirigeants matérialisée par le déclenchement ou la menace de poursuites devant la Cour pénale internationale ; voir J-C.Monod, op. cit.

été franchie du fait de l'utilisation d'armes de destruction massive par un gouvernement contre son propre peuple, justifiant une réaction au-delà de la simple exigence de protection des civils. Dans l'impossibilité de s'appuyer sur le Conseil de sécurité, les Etats qui souhaitaient intervenir unilatéralement se sont alors efforcés de construire une légitimité de nature à fonder leur action. Un précédent pouvait éventuellement être revendiqué : l'intervention de l'OTAN contre la Serbie sans autorisation du Conseil de sécurité en mars 1999. Les puissances intervenantes s'étaient toutefois bornées à évoquer des considérations humanitaires sur le plan éthique et politique sans essayer de construire sur le plan juridique, un droit d'intervention humanitaire⁹⁷. Face à l'emploi de l'arme chimique en Syrie, seul le Royaume Uni tentera de développer la thèse de l'existence d'une « doctrine de l'intervention humanitaire⁹⁸ » justifiant exceptionnellement une action militaire lorsque le Conseil de sécurité est bloqué. Refusée par la doctrine dominante⁹⁹, elle ne repose, sur le plan juridique sur aucune base positive. Et bien que défendue par le Secrétaire général et la France lors de la 54eme session de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 1999, elle a néanmoins été écartée par une majorité d'Etats. L'intervention sans autorisation du Conseil de sécurité contre la Serbie est donc considérée, non comme un précédent mais comme une action *sui generis*¹⁰⁰. Et les débats confirment que le droit d'intervention humanitaire n'a pas acquis valeur coutumière, mais que de plus, sa légitimité est sujette à caution¹⁰¹. La doctrine évoquera également à l'occasion de la crise syrienne le principe de la responsabilité de protéger¹⁰² mais pour le juger non pertinent pour fonder une nouvelle hypothèse d'emploi de la force conforme au droit international. Cette position, très largement partagée par les Etats, est bien illustrée par la résolution 1973 autorisant l'intervention aérienne contre la Libye. Si la « responsabilité qui incombe aux autorités libyennes de protéger la population libyenne » est « rappelée », la base juridique de l'emploi de la force repose sur le constat de l'existence d'une menace pour la paix et la sécurité internationale justifiant la mise en œuvre du Chapitre VII de la Charte. La responsabilité de protéger ne constitue pas une base juridique autonome et les Etats envisageant d'intervenir contre la Syrie, instruit par le précédent fâcheux de la Libye, se garderont d'ailleurs de l'invoquer¹⁰³.

La construction d'une légitimité de l'intervention par la multilatéralisation la plus large devenait alors une exigence majeure pour la France. Paris pouvait s'appuyer sur les deux autres membres permanents occidentaux du Conseil de sécurité mais également sur le soutien des Etats et des ONG qui s'était manifesté lors du vote sur le projet de résolution du 22 mai 2014. Ce soutien s'est cependant très vite érodé, aussi bien parmi les Etats, notamment les émergents, qu'auprès des opinions publiques des Etats partisans d'intervenir, voire des autres

⁹⁷ P.Corten, « Un renouveau du droit d'intervention humanitaire : vrais problèmes, fausses solutions », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2000, p.698

⁹⁸ Chemical Weapon Use by Syrian Regime, UK Government Legal Position, cité par M.Hayashi, op. cit. p.115, note 184

⁹⁹ Voir parmi beaucoup d'autres, R.Kolb, *Ius contra bellum, Le droit international relatif au maintien de la paix*, Paris, 2005,

¹⁰⁰ C'est d'ailleurs ainsi que la revendiqueront les Etats intervenants, voir L.Balmond, « La durée et l'instant dans l'affaire du Kosovo. La résolution 1244(1999) entre rupture et continuité », in M.Arcari et L.Balmond, *Questions de droit international autour de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice sur le Kosovo*, Milan, Giuffrè, 2011, pp. 3-32, notamment p 30.

¹⁰¹ La formule célèbre d'A-M.Slaughter à propos de l'intervention américaine en Irak en 2003, « Illégale mais légitime », inspirée du précédent kosovar, ne peut être retenue que si, en l'espèce, la légitimité est considérée comme résultant de l'appréciation des seuls Etats occidentaux.

¹⁰² Voir par exemple les articles précités de M.Hayashi et K.Anderson

¹⁰³, Voir Th.Christakis, « L'encadrement juridique des opérations militaires autorisées par le Conseil et le concept de « Responsibility While Protecting » in K.Bannelier et C.Pison, *Le recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité*, Paris, Pedone, 2014, pp. 135-146 qui montre bien que la R2P (ou la RWP) ne peut avoir pour finalité que de permettre de mieux encadrer des opérations autorisées préalablement par le Conseil de sécurité.

Etats occidentaux¹⁰⁴. Ce processus trouvera sa traduction, au Royaume Uni, avec le vote de la Chambre des Communes rejetant le 30 août 2013 par 285 voix contre 272 la motion présentée par le Premier ministre défendant le principe d'une intervention militaire en Syrie. De même, aux Etats Unis, le Président qui avait pris la décision de principe, le 31 août 2013, de frappes contre le régime syrien, décidera de solliciter un vote du Congrès sur la question mais il apparaîtra rapidement qu'il n'y disposera pas d'une majorité. La proposition russe de placer l'arsenal chimique syrien sous surveillance internationale surviendra alors fort à propos pour offrir à Washington une alternative diplomatique et multilatérale pour la résolution de la question des armes chimiques.

Ainsi, la France dont l'action était dépourvue dès l'origine de base légale, se trouvait privée de la légitimité, fut-elle très relative, que sa dimension multilatérale du fait de la présence des Etats Unis et du Royaume Uni lui aurait conférée¹⁰⁵. Même si le ministre de la défense défendait le caractère ciblé d'éventuelles frappes sur les installations chimiques syriennes, la défection de ses alliés rendait impossible l'action de la France, dans un contexte interne¹⁰⁶ et international de plus en plus défavorable. Une action punitive n'apparaissait plus justifiée alors qu'un mécanisme multilatéral de désarmement chimique sous le contrôle de l'Organisation pour l'Interdiction des Armes Chimiques (OIAC) avait été décidé à l'unanimité. La France et plus généralement les occidentaux choisiront désormais de dissocier le suivi du programme de désarmement chimique de la Syrie et les suites à donner à l'utilisation de ces armes. Aussi ont-ils déposé un projet de résolution adopté le 6 mars 2015 et devenu la résolution 2209 adoptée à l'unanimité moins une abstention. Le texte renouvelle sa condamnation de « toute utilisation comme arme, en République arabe syrienne, de quelque produit chimique que ce soit ». Il appartient à la mission d'établissement des faits menée par l'OIAC de vérifier les allégations d'une telle utilisation. Le Conseil rappelle enfin que si la résolution n'est pas respectée « à l'avenir » il imposera des mesures au titre du Chapitre VII de la Charte. On constatera que la résolution est suffisamment anodine (la République arabe syrienne n'est visée qu'en fonction de l'accord de désarmement chimique en voie d'exécution) pour que la Russie n'ait pas jugé bon de s'y opposer et que le Venezuela a expliqué son abstention par le fait que le vote de la résolution préjugerait en réalité les résultats de l'enquête menée par l'OIAC¹⁰⁷

IV. Conclusion

Peut-on alors tirer quelques enseignements de la pratique française récente en matière de recours à la force ? A vrai dire, on assiste plutôt à un certain nombre de confirmations. Le principe d'interdiction prévu par l'article 2§4 comme les exceptions qu'il comporte doivent être appréciés en fonction du mécanisme institué par la Charte pour en assurer le respect et contenu dans ses chapitres VI et VII. Celui-ci, quoique reposant sur le multilatéralisme, fait une place constitutionnelle au jeu des puissances à travers en particulier la reconnaissance du droit de veto. L'impossibilité pour le Conseil de sécurité de mettre en œuvre ces dispositions

¹⁰⁴ Un sondage du Pew Research publié le 1^{er} septembre 2013, soit après les attaques chimiques donnait au niveau mondial un taux de soutien de 29% aux frappes occidentales (45% en France ; 29% au Royaume Uni, 25%aux Etats Unis ; en Allemagne et en Italie, l'opposition à l'intervention est très largement majoritaire), Huffington Post, 7 septembre 2013 ; <http://huffingtonpost.fr/2013/09/07/syrie-opinion-publique-mondiale>

¹⁰⁵ Voir « L »été où la France a presque fait la guerre en Syrie, *Le Monde*, 13, 14 et 15 février 2014, <http://www.lemonde.fr/international/article>

¹⁰⁶ Si le président de la République n'avait pas constitutionnellement besoin d'un vote favorable du Parlement pour déclencher une intervention militaire, les débats qui eurent lieu le 4 septembre 2013 à l'Assemblée nationale comme au Sénat démontrèrent le scepticisme voire l'hostilité des parlementaires ;

<http://www.bfmtv.com/politique/parlement>, 4 septembre 2013

¹⁰⁷ S/PV.7401, p. 2 et Chronique des faits internationaux, 2015/1

l'a conduit à entériner des solutions de substitution validées par l'accord des Etats. Elles se caractérisent, qu'il s'agisse de l'autorisation donnée par le Conseil de sécurité, ou du consentement à l'intervention, par l'augmentation de la place accordée à l'unilatéralisme. Mais l'unilatéralisme même s'il est l'apanage des puissants¹⁰⁸ ne peut se dispenser de justifications. Dans un contexte où la légalité est plus incertaine, la légitimité retrouve une place décisive. Toujours empreinte de subjectivité, elle est omniprésente quelles que soient les justifications proprement juridiques avancées, comme si la légalité ne suffisait plus. Or, légitimité et puissance ont partie liée. Comme le disait déjà Rouvier en 1910 « Toutes les fois qu'une puissance interviendra au nom de l'humanité, elle ne fera qu'opposer sa conception du juste et du bien social à la conception de cette dernière en la sanctionnant au besoin par la force¹⁰⁹ ». En d'autres termes, l'établissement de la légitimité contribue à établir avec d'autres données un rapport de force qui peut être jugé favorable, conduisant les Etats Unis à intervenir en Irak en 2003 ou défavorable, entraînant la non intervention de la France en Syrie en 2014. Dans les deux cas, l'action a été ou aurait été contraire au droit international mais la hiérarchie des puissances a conduit à un résultat différent. La pratique française confirme ainsi, et de la part d'un Etat généralement respectueux du droit international, c'est encore plus significatif, une forme d'érosion de l'interdiction du recours à la force. Paris a essayé de remédier à un des facteurs de blocage les plus évidents du système de sécurité collective en soutenant, depuis septembre 2013, une réforme informelle du Conseil de sécurité par laquelle les membres permanents renonceraient dans certaines circonstances à faire usage de leur droit de veto. Malgré sa modestie¹¹⁰ cette proposition n'a reçu qu'un accueil réservé, en particulier des autres membres permanents. C'est donc à une véritable réactivation générale du système de sécurité collective qu'il faut songer, celle-ci passant, sans prétendre à l'exhaustivité, par l'accent et les moyens mis prioritairement sur la diplomatie préventive, l'aménagement de la composition du Conseil de sécurité et le retour à des opérations conduites par les Nations Unies mais auxquelles contribuent les grandes puissances. On mesure aisément l'ampleur du programme.

¹⁰⁸ Qui peuvent d'ailleurs être des puissances régionales, ce que confirme l'action de l'Egypte en Libye en 2014 ou l'intervention conduite par l'Arabie saoudite au Yémen en 2015.

¹⁰⁹ Rouvier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, Paris, 1910

¹¹⁰ Chronique des faits internationaux, *Revue générale de droit international public*, 2014/3, pp. 692-695