



**HAL**  
open science

# Le brouillage des repères du jus contra bellum. A propos de l'usage de la force par la France contre Daech

Franck Latty

► **To cite this version:**

Franck Latty. Le brouillage des repères du jus contra bellum. A propos de l'usage de la force par la France contre Daech. *Revue générale de droit international public*, 2016, pp.11-39. hal-03782784

**HAL Id: hal-03782784**

**<https://hal.science/hal-03782784>**

Submitted on 21 Sep 2022

**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.

## LE BROUILLAGE DES REPÈRES DU *JUS CONTRA BELLUM*

### A PROPOS DE L'USAGE DE LA FORCE PAR LA FRANCE CONTRE DAECH

par

**Franck LATTY**

*Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense*

*Directeur du Centre de droit international (CEDIN)*

*« Cet ennemi nous le vaincrons ensemble, avec nos forces, celles de la République, avec nos armes, celles de la démocratie, avec nos institutions, avec le droit. »*

Discours de M. François Hollande, président de la République, prononcé à l'occasion de l'hommage national aux victimes des attentats du 13 novembre, Hôtel des Invalides, Paris, 27 novembre 2015.

*« Les attentats du 13 novembre ont constitué [...] une agression armée contre la France. Nos actions militaires dont nous avons informé le Conseil de sécurité dès l'origine, qui étaient justifiées par la légitime défense collective, peuvent désormais se fonder également sur la légitime défense individuelle conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies. »*

Discours prononcé par M. François Delattre, représentant permanent de la France auprès de l'ONU, devant le Conseil de sécurité, après l'adoption de la résolution 2249 (2015), New York, 20 novembre 2015 (S/PV.7565).

Prononcée deux semaines après les attentats du 13 novembre 2015, la phrase en épigraphe du président de la République soulève la question cruciale des moyens qu'une démocratie peut employer pour lutter contre le terrorisme ; en particulier, de ceux que la France met en œuvre pour « vaincre » l'entité Daech<sup>1</sup>. Quelles que soient les atrocités subies, l'effroi ressenti et le choc enduré à la suite des attentats à Saint-Denis et à Paris, de la République française, État de **\*\*\*12\*\*\***droit<sup>2</sup>, l'on attend des mesures qui ne s'aventurent pas hors du domaine de ce qui est juridiquement admissible, en ce compris l'usage externe de la force armée.

Il est vrai que le droit, interne comme international, présente la particularité d'envisager sa mise à l'écart partielle, conditionnée et provisoire lors de situations de crise. Par diverses techniques (e.g. : pouvoirs de crise, état d'urgence, en droit interne ; clauses de sauvegarde, état de

---

<sup>1</sup> Acronyme en arabe de l'autoproclamé État islamique d'Irak et du Levant (EIIL, ou ISIL/ISIS selon l'acronyme anglais). La présente contribution n'isolera pas le cas des autres mouvements terroristes présents en Irak ou en Syrie, tels que le Front el-Nosra ou « autres individus, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida ou à l'EIIL » selon la formule de la résolution 2249 (2015).

<sup>2</sup> V. le discours prononcé par le président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, Versailles, 16 novembre 2015 : « La République, nous voulons l'investir de toute la force nécessaire qu'appelle ce contexte nouveau de guerre, pour lui permettre d'éradiquer dans le respect de nos valeurs le terrorisme et sans rien perdre de ce qui garantit l'État de droit ». Sur l'emploi du terme « guerre », v. *infra* II.

nécessité, en droit international), il contient en son champ des comportements qui violeraient les règles applicables en temps « normal ». Après les attentats du 13 novembre, les autorités françaises ont mobilisé certains de ces outils dérogatoires, notamment en proclamant puis en prorogeant l'état d'urgence<sup>3</sup> ou encore en saisissant la possibilité offerte par la Convention européenne des droits de l'homme aux États parties de « prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la [...] Convention » en cas de « guerre ou [...] d'autre danger public menaçant la vie de la nation »<sup>4</sup>.

Le pouvoir exécutif a parallèlement entendu élargir le champ des possibles, en faisant « adapter » la loi sur l'état d'urgence au « contexte actuel »<sup>5</sup> et en envisageant la constitutionnalisation d'un état d'urgence élargi<sup>6</sup> en même temps **\*\*\*13\*\*\*** que la révision de l'article 34 de la Constitution aux fins de lui rendre conforme la possibilité, de toute évidence inapte à prévenir la commission d'attentats mais présentée comme « symbolique », de déchoir de leur nationalité les terroristes nés français ayant une autre nationalité<sup>7</sup>. Si ces mesures interrogent sur la manière dont la République entend lutter au plan interne contre le terrorisme – demeurent-elles en tous points compatibles avec un État de droit digne de ce nom ? –, il n'en reste pas moins que d'un point de vue strictement formel, les outils d'exception permettent de maintenir la France sur les rails du droit, quitte à en élargir l'écartement au nom de la lutte contre le terrorisme mais au détriment des droits et libertés individuels.

---

<sup>3</sup> Voir notamment le décret n° 2015-1478 du 14 novembre 2015 modifiant le décret n° 2015-1476 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

<sup>4</sup> Art. 15 (« Dérogation en cas d'état d'urgence »), § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon cette disposition, la dérogation est possible « dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international ». L'objet de la présente contribution ne portant pas sur le respect de la Convention, on se contentera de noter que la Cour européenne des droits de l'homme a admis à plusieurs reprises que la violence terroriste était bien susceptible de faire naître un « danger public menaçant la vie de la nation » (v. par ex. *A. et autres c. Royaume-Uni*, n° 3455/05, arrêt du 19 février 2009, §§ 175-181). Il n'en demeure pas moins que, selon la jurisprudence de la Cour, les mesures dérogatoires doivent demeurer nécessaires et proportionnées (v. par ex. *Aksoy c. Turquie*, arrêt du 18 décembre 1996, § 84 ; *A. et autres c. Royaume-Uni*, précité, § 190), l'État concerné bénéficiant néanmoins en la matière d'une marge conséquente d'appréciation (*Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 1978). À noter que la note verbale adressée par la France conformément au § 3 de l'article 15 se contente d'indiquer que les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence « sont apparues nécessaires pour empêcher la perpétration de nouveaux attentats terroristes » (note du 24 novembre 2015, enregistrée auprès du Secrétariat général du Conseil de l'Europe le même jour).

<sup>5</sup> Termes figurant dans la note verbale du 24 novembre 2015 précitée, au sujet de la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015.

<sup>6</sup> Art. 1<sup>er</sup> du projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation, n° 3381, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 décembre 2015 (en ligne sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)). La disposition prévoit l'insertion dans la Constitution d'un art. 36-1 aux termes duquel l'état d'urgence est déclaré en Conseil des ministres « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique » et renvoie à la loi pour fixer « les mesures de police administrative que les autorités civiles peuvent prendre pour prévenir ce péril ou faire face à ces événements » et pour proroger l'état d'urgence au-delà de douze jours (et fixer la durée de prorogation).

<sup>7</sup> L'article 2 du projet de loi constitutionnelle prévoit d'ajouter à l'article 34 (domaine de la loi), après le mot « nationalité » (« La loi fixe les règles concernant [...] la nationalité »), les termes suivants : « y compris les conditions dans lesquelles une personne née française qui détient une autre nationalité peut être déchue de la nationalité française lorsqu'elle est condamnée pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation ». Le projet adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 février 2016 supprime la référence explicite aux plurinationaux mais étend la déchéance de nationalité aux cas de condamnation pour délit.

Dans le cadre de la lutte internationale contre le terrorisme, l'exercice par la France de sa puissance militaire contre les positions de Daech en Irak et en Syrie ne soulève guère moins de questions au regard de l'« état de droit » international, ou à tout le moins au vu de l'état du droit international relatif à l'emploi de la force (*jus contra bellum*)<sup>8</sup>. Ce dernier constitue par nature un droit de crise. Codifié très sommairement dans la Charte des Nations Unies, il est l'objet de tiraillements constants de la part des États, notamment les plus puissants d'entre eux, à travers leurs pratiques et postures elles-mêmes évolutives, dont une abondante doctrine se saisit par ailleurs pour tenter de fixer – dans des directions parfois opposées – ou de modifier l'état du droit positif. Si le principe d'interdiction du recours à la force rappelé à l'article 2, § 4, de la Charte des Nations Unies ne prête guère à discussion, la portée précise des exceptions qui lui sont admises fait naître des incertitudes que l'action militaire de la France contre Daech et sa politique juridique extérieure y relative sont de nature à alimenter substantiellement.

La licéité internationale des bombardements français relève d'une géométrie variable dans l'espace et dans le temps. *Ratione loci*, ils concernent des portions, contrôlées par Daech, de deux territoires, celui de l'Irak et celui de la Syrie, **\*\*\*14\*\*\***le premier ayant formulé une demande d'aide internationale quand la seconde est dirigée par un régime contesté par plusieurs États, dont la France. *Ratione temporis*, les premières attaques aériennes françaises contre Daech (en Irak) datent du mois de septembre 2014, lorsque le déclenchement de l'opération Chammal a engagé la République dans la coalition internationale mobilisée contre l'organisation djihadiste. L'usage de la force par la France contre les positions de Daech en Syrie remonte à la fin du mois de septembre 2015, soit presque deux mois avant le funeste vendredi 13 novembre, ce même jour constituant vraisemblablement à son tour une « date critique » dans l'appréciation de la conformité au droit international des actions militaires françaises, ainsi qu'en témoigne la déclaration au Conseil de sécurité de M. Delattre, citée en exergue.

Cette complexité du cadre factuel rejaillit sur l'appréciation du caractère licite (ou non...) de l'action militaire externe de la France, qui ne se laisse pas enfermer dans une réponse univoque. Il n'en demeure pas moins qu'à rebours de son orthodoxie traditionnelle en matière d'usage de la force dans les relations internationales<sup>9</sup> et malgré l'habillage juridique fourni par les représentants de l'État, la France paraît faire de l'éradication de Daech une priorité l'emportant

---

<sup>8</sup> Expression plus adaptée depuis la consécration du principe d'interdiction du recours à la force que celle, originelle, de *jus ad bellum* (littéralement : droit *en vue de* la guerre, voire droit *à* la guerre). V. en ce sens l'intitulé des deux ouvrages de référence en langue française sur cette question : O. CORTEN, *Le droit contre la guerre*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Pedone, 2014, 932 p. ; R. KOLB, *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, 2<sup>e</sup> éd., Bâle/Bruxelles, Helbing Lichtenhahn/Bruylant, 2009, 435 p. Si la question du *jus in bello* se pose également au sujet des bombardements français menés contre Daech, elle demeure exclue du champ de la présente étude. Sur le brouillage des catégories, au regard du *jus ad bellum* comme du *jus in bello*, qu'emporte la « guerre au terrorisme », v. H. TIGROUDJA, « Quel(s) droit(s) applicable(s) à la 'guerre au terrorisme' ? », *AFDI*, 2002, pp. 81 et s.

<sup>9</sup> V., parmi de nombreuses manifestations, le discours du président de la République nouvellement élu, M. François Hollande devant la conférence des ambassadeurs, le 27 août 2012 : « Nous nous inscrivons dans la légalité internationale et je confirme ici que notre pays ne participe à des opérations de maintien de la paix ou de protection des populations qu'en vertu d'un mandat et donc d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies ». Il est vrai que cette position de principe a failli connaître une sévère entorse lorsqu'à l'été 2013, la France a envisagé des frappes non autorisées par le Conseil de sécurité contre la Syrie, à la suite du « massacre chimique » perpétré dans la banlieue de Damas. V. la série d'articles « L'été où la France a presque fait la guerre en Syrie » parus dans *Le Monde* : « À l'été 2013, le choc de l'attaque chimique en banlieue de Damas », 13 février 2014 ; « En marche vers la guerre », 14 février 2014 ; « Comment les Américains ont lâché les Français », 15 février 2015.

sur le respect scrupuleux du *jus contra bellum* en vigueur<sup>10</sup>. Les positions défendues par la France – au premier rang desquelles se trouve celle de la légitime défense, plaidée entre autres par son représentant à l'ONU – se caractérisent en effet moins par la clarté et la rigueur juridiques que par la mobilisation ambiguë ou la mise à l'écart discutable de l'une ou l'autre des trois exceptions admises à l'interdiction de l'usage de la force. La participation de la France au brouillage des repères du *jus contra bellum* trouve ainsi son origine dans la mise à l'écart partielle de l'exception du consentement (I) ; plus encore dans l'étirement potentiellement dangereux de l'exception de légitime défense (II) ainsi que dans l'altération, ponctuelle faut-il espérer, du mécanisme de sécurité collective (III).

**\*\*\*15\*\*\***

## I. LE CONSENTEMENT PARTIELLEMENT ÉCARTÉ

Bien que non codifié dans la Charte des Nations Unies, le consentement de l'État sur le territoire duquel un État tiers mène des opérations militaires peut être envisagé comme une exception à l'interdiction du recours à la force<sup>11</sup> : l'action militaire est prohibée *sauf si* elle se fait avec l'aval de l'État territorialement concerné<sup>12</sup>. Nombreuses sont dans la pratique les « interventions par invitation »<sup>13</sup>. Dans un passé récent, la France s'est ainsi prévaluée du consentement des autorités maliennes, argument mâtiné de légitime défense collective et de références à diverses résolutions du Conseil de sécurité<sup>14</sup>, pour justifier son opération Serval au Mali à partir du mois de janvier 2013<sup>15</sup>. S'agissant des bombardements contre Daech, la France peut se prévaloir du consentement de l'État irakien (A) ; ses frappes sur le sol syrien auraient pu reposer sur un fondement similaire, si pour des raisons politiques liées aux crimes commis par le régime en place la France n'avait exclu de se prévaloir de l'assentiment des autorités syriennes (B).

### A. Consentement de l'Irak aux bombardements français

<sup>10</sup> Cf. G. DE LACHARRIÈRE, *La politique juridique extérieure*, coll. Enjeux internationaux, Paris, IFRI/Économica, 1983, p. 131 et R. KOLB, *Réflexions sur les politiques juridiques extérieures*, Paris, Pedone, 2015, pp. 48-49.

<sup>11</sup> Le terme « exception » peut néanmoins être discuté. Dans la mesure où l'interdiction du recours à la force s'applique « dans les relations internationales » selon l'art. 2, § 4, de la Charte, la disposition ne concerne pas nécessairement l'usage de la force au sein des frontières d'un État avec le consentement de ce dernier. Sur ce point, v. Th. CHRISTAKIS, K. BANNELIER, « *Volenti non fit injuria ?* Les effets du consentement à l'intervention militaire », *AFDI*, 2004, pp. 111 et s. *Contra* v. M. BENNOUNA, *Le consentement à l'ingérence dans les conflits internes*, Paris, LGDJ, 1974, p. 76.

<sup>12</sup> V. O. CORTEN, *op. cit.* note 8, pp. 407 et s. ; R. KOLB, *op. cit.* note 8, pp. 324 et s. V. aussi la résolution de l'IDI adoptée lors de la Session de Rhodes (2011) sur l'assistance militaire sollicitée, dont le champ est toutefois limité « aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, y compris les actes de terrorisme, n'atteignant pas le seuil des conflits armés non internationaux au sens de l'Article 1 du deuxième Protocole Additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux de 1977 ». *Adde* le rapport provisoire du comité international *Use of force*, présidé par Sir Michael Wood, de l'Association de droit international (*International Law Association*), *Report of 76th Conference, Washington DC*, ILA, Londres, 2014, pp. 664 et s.

<sup>13</sup> R. KOLB, *op. cit.* note 8, p. 324

<sup>14</sup> Notant que « les États avançant rarement le consentement comme fondement juridique unique et autonome », v. O. CORTEN, *op. cit.* note 8, p. 407, note 2

<sup>15</sup> V. Th. CHRISTAKIS, K. BANNELIER, « French Military Intervention in Mali : It's Legal but... Why ? », article en deux parties, publié les 24 et 25 janvier 2013 sur <www.ejiltalk.org> ; K. BANNELIER, Th. CHRISTAKIS, « Under the UN Security Council's Watchful Eyes : Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict », *Leiden Journal of International Law*, vol. 26, n° 4, 2013, pp. 855 et s.

Le déclenchement de l'opération Chammal en septembre 2014 a fait suite à une visite du président français à Bagdad le 12 septembre, alors que Daech avait conquis Mossoul ainsi qu'une large partie des régions nord et ouest de l'Irak. Le 18 septembre, le président Hollande a ainsi annoncé qu'il avait « réuni le conseil de défense et décidé de répondre à la demande, pour accorder notre soutien aérien »<sup>16</sup>, engageant par là-même la France dans la coalition **\*\*\*16\*\*\*** internationale mobilisée contre l'organisation djihadiste. Le consentement irakien est confirmé par la lettre du 20 septembre 2014 adressée au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de l'Irak auprès des Nations Unies<sup>17</sup>. Exprimé de manière non viciée et certaine par les plus hautes autorités de l'État, ce antérieurement aux frappes, le consentement de l'Irak ne fait guère de doute<sup>18</sup>. Suivant le précédent malien, les autorités françaises ont pris la peine, au surplus, d'inscrire leur action « dans le cadre des décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies, en particulier sa Résolution 2170 »<sup>19</sup>. Si ces résolutions ne comportent aucune autorisation d'usage de la force contre Daech dont les actions sont néanmoins explicitement condamnées, une certaine pratique alimentée par la France tend à montrer que le consentement de l'État territorialement concerné ne suffirait pas à établir la légalité indiscutable d'une intervention : encore faudrait-il que cette dernière demeure compatible avec les résolutions en vigueur du Conseil de sécurité<sup>20</sup>, ce à quoi s'emploie à établir le discours officiel français.

L'étendue du consentement irakien mérite cependant examen. D'une part, parce que les bombardements français ne seront licites que pour autant qu'ils ne dépassent pas les limites fixées par l'Irak<sup>21</sup>. Celles-ci concernent en l'occurrence la nécessaire coordination avec les forces armées irakiennes, ainsi que, « *in accordance with international law* », l'absence de mise en danger des populations civiles, l'absence de frappes sur des zones peuplées et le respect de la souveraineté de l'Irak<sup>22</sup>, cette dernière condition étant pour le moins vague.

D'autre part, dans la mesure où le consentement de l'Irak à des frappes contre Daech ne peut concerner que son propre territoire, à l'exclusion de celui de son voisin syrien sur lequel il n'exerce aucune souveraineté<sup>23</sup>. Ni la France ni **\*\*\*17\*\*\*** aucun autre État ne peut se prévaloir

---

<sup>16</sup> « François Hollande annonce un 'soutien aérien' en Irak », *Le Monde*, 18 septembre 2014. V. aussi la déclaration du ministre de la défense au nom du gouvernement devant le Sénat : « Le Président de la République a donc décidé d'employer la force en Irak, à la demande expresse des autorités de Bagdad [...]. Le gouvernement irakien nous appelle à l'aide. Il a demandé le soutien militaire de la France. C'est notre devoir de l'entendre. Aider l'Irak, éviter sa désintégration, c'est aussi éviter une déstabilisation massive de la région. Nous agissons également en conformité avec la Charte des Nations Unies, car tout État peut demander souverainement à un autre de lui porter assistance » (compte-rendu intégral de la séance du 24 septembre 2014).

<sup>17</sup> S/2014/691.

<sup>18</sup> Cf. O. CORTEN, *op. cit.* note 8, pp. 409 et s. (« Le régime juridique général de l'intervention militaire consentie »).

<sup>19</sup> Page du ministère de la défense consacrée à l'opération Chammal <[www.defense.gouv.fr/operations/irak-syrie/dossier-de-presentation-de-l-operation-chammal/operation-chammal](http://www.defense.gouv.fr/operations/irak-syrie/dossier-de-presentation-de-l-operation-chammal/operation-chammal)>.

<sup>20</sup> V. l'art. 3, § 2, de la résolution précitée de l'Institut de droit international (IDI) de 2011 (« L'assistance militaire ne peut être octroyée si elle est contraire à une résolution du Conseil de sécurité relative à la situation en cause, adoptée sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies »). V. aussi K. BANNELIER, Th. CHRISTAKIS, *loc. cit.* note 15, pp. 855 et s.

<sup>21</sup> CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo (RDC c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, *Rec.*, p. 198, § 52.

<sup>22</sup> Lettre précitée du représentant permanent de l'Irak, en date du 20 septembre 2014.

<sup>23</sup> La lettre du représentant irakien à l'ONU est à cet égard riche d'ambiguïtés : après avoir relevé que Daech avait établi des sanctuaires hors de son territoire, rendant les frontières irakiennes impossibles à défendre et exposant les citoyens irakiens à la menace d'attaques terroristes, le courrier enchaîne : « *It is for these reasons that we, in accordance with international law and the relevant bilateral and multilateral agreements, and with due regard*

du consentement irakien pour fonder ses attaques aériennes contre Daech en Syrie. C'est dans l'assentiment des seules autorités syriennes que la France pourrait rechercher une base consensuelle à ses frappes sur le territoire syrien entreprises à partir du mois de septembre 2015.

## B. Exclusion d'un consentement pourtant envisageable de la Syrie

Nulle part dans les déclarations des représentants de la France au sujet des bombardements contre Daech menés en Syrie n'est évoqué le consentement de cet État. Et pour cause, les autorités françaises ne reconnaissent plus le gouvernement en place de Bachar Al-Assad, dont les crimes contre la population civile syrienne sont régulièrement dénoncés et dont le départ est recherché. Le caractère discutable des autres fondements invoqués à l'intervention française sur le territoire syrien<sup>24</sup> autorise néanmoins le juriste à creuser cette piste.

Une première question se pose. Dans la mesure où le seul représentant légitime de l'État syrien aux yeux des autorités françaises est la Coalition nationale syrienne reconnue le 13 novembre 2012, la France ne pourrait-elle pas rechercher le consentement de cette entité pour justifier les bombardements menés contre Daech en Syrie ? Force est tout d'abord de constater que la reconnaissance française a reposé sur des considérations d'opportunité politique (pousser Al-Assad vers la sortie...) <sup>25</sup>, qui n'ont rien d'inédit en matière de reconnaissance de gouvernement<sup>26</sup>, mais qui n'enregistrent aucune effectivité du pouvoir de la coalition sur le territoire syrien. Au sujet de l'invitation à intervenir lancée par un gouvernement internationalement reconnu renversé par la force, il a été avancé qu'« [a]u vu de la logique juridique comme de la pratique existante, il ne semble pas que le seul appel d'un gouvernement internationalement reconnu, qui serait privé de toute effectivité, suffise à justifier une intervention extérieure »<sup>27</sup>. La remarque doit vraisemblablement être étendue au cas du gouvernement inefficace prématurément reconnu. On ne saurait dès lors reprocher à la France de ne pas avoir cherché à se prévaloir du consentement de la Coalition nationale syrienne, dont la reconnaissance demeure au reste relative – à plus forte raison depuis **\*\*\*18\*\*\*** l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 2254 (2015), laquelle appuie un processus de transition politique en Syrie qui n'implique en rien la remise *in fine* du pouvoir à cette entité<sup>28</sup>.

*Quid* alors du consentement du gouvernement (partiellement) effectif de Bachar Al-Assad ? À la suite des premières frappes menées par les États-Unis et quelques États arabes contre les terroristes sis en Syrie –, à l'époque la France excluait de bombarder ce territoire – les dirigeants syriens ont envoyé des signaux contradictoires, semblant dénoncer ponctuellement la violation de la souveraineté de l'État<sup>29</sup>, quand par ailleurs ils ont montré une bienveillance à l'égard des

---

*for complete national sovereignty and the Constitution, have requested the United States of America to lead international efforts to strike ISIL sites and military strongholds, with our express consent* ». L'Irak semble ainsi donner son « consentement exprès » à des frappes étrangères en Syrie...

<sup>24</sup> V. *infra* II et III.

<sup>25</sup> « La France reconnaît la Coalition nationale syrienne comme la seule représentante du peuple syrien et donc comme le futur gouvernement de la Syrie démocratique, permettant d'en terminer avec le régime de Bachar Al-Assad », déclaration du président de la République rapportée in « La France reconnaît la nouvelle entité de l'opposition syrienne », *Le Monde*, 14 novembre 2012

<sup>26</sup> P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public (Nguyen Quoc Dinh)*, Paris, LGDJ/Lextenso, 2009, p. 463, n° 273.

<sup>27</sup> O. CORTEN, *op. cit.* note 8, p. 471. Sur le critère de l'effectivité, v. aussi le rapport provisoire du comité international *Use of force* de l'ILA, *op. cit.* note 12, p. 666.

<sup>28</sup> Résolution 2254 (2015) adoptée par le Conseil de sécurité le 18 décembre 2015.

<sup>29</sup> V. l'interview de Bachar Al-Assad donnée à *Paris Match*, le 3 décembre 2014 : « Il s'agit d'une intervention illégale, d'abord parce qu'elle n'a pas reçu l'approbation du Conseil de sécurité, ensuite parce qu'elle n'a pas tenu

frappes contre Daech, au point qu'on a pu voir dans leur comportement –conformément à la jurisprudence de la CIJ qui admet que le consentement à l'intervention puisse être déduit de l'« absence d'objection »<sup>30</sup> – ce qui s'apparentait à un consentement passif (« *passive consent* »)<sup>31</sup>. Bien qu'un double-jeu syrien ne soit pas exclu<sup>32</sup>, diverses lettres adressées par la Syrie au Conseil de sécurité à partir du mois de septembre 2015 – et visant spécifiquement les prises de position ou comportements, jugés attentatoires à la souveraineté de la Syrie, de certains États, parmi lesquels la France dont les frappes étaient imminentes<sup>33</sup> – ont rendu néanmoins l'hypothèse du consentement implicite difficilement admissible.

Pour autant, le gouvernement syrien – qui partage avec les États en lutte contre Daech des objectifs stratégiques communs – n'a pas exclu de donner un consentement explicite à des interventions extérieures sur son territoire. Au contraire, à peine quelques jours avant le déclenchement de l'intervention russe, le gouvernement syrien avait indiqué qu'il était ouvert à des actions armées sur son territoire menées par une « coalition internationale » à laquelle il participerait, moyennant « au préalable une coopération pleine et entière » avec lui<sup>34</sup>. Les attentats du 13 novembre ont par ailleurs rebattu les cartes. Alors **\*\*\*19\*\*\*** même que l'intervention militaire des forces armées de la Russie sur le sol syrien – qui semblait davantage dirigée contre la rébellion au régime de Bachar Al-Assad que contre les positions de Daech – soulevait de nombreuses critiques de sa part, le pouvoir exécutif français a entrepris de se rapprocher des autorités russes afin de mener des opérations coordonnées contre les positions terroristes<sup>35</sup>. L'intervention militaire russe en Syrie reposant le consentement de cet État<sup>36</sup>, celui-là ne peut-il pas rejaillir sur les actions françaises menées en bonne intelligence avec la Russie ?

À vrai dire, il est vain de plaider un positionnement que la France refuse d'endosser. Pour des raisons politiques motivées par le refus – qui n'a rien d'absurde – de coopérer avec (et partant de conforter) le régime « sanguinaire » de Bachar Al-Assad, les autorités françaises *ne veulent pas* que l'intervention armée de la République trouve son fondement dans le consentement de la Syrie – c'est d'ailleurs moins par respect consciencieux du droit international, en l'absence de consentement de la Syrie, que pour ne pas paraître soutenir le régime d'Al-Assad que la France a limité ses frappes contre Daech au territoire irakien de septembre 2014 à septembre

---

compte de la souveraineté d'un État, qui est la Syrie. [...] C'est une intervention illégale et donc une violation de la souveraineté nationale » (en ligne sur <[www.parismatch.com](http://www.parismatch.com)>).

<sup>30</sup> CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo*, préc. note 21, p. 197, § 46.

<sup>31</sup> R. VAN STEENBERGHE, « From Passive Consent to Self-Defence after the Syrian Protest against the US-led Coalition », publié le 23 octobre 2015 sur <[www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org)>.

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> V. les lettres identiques adressées au Secrétaire général et au président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la République arabe syrienne auprès de l'ONU, datées du 16 septembre 2015 (S/2015/718), du 17 septembre 2015 (S/2015/719) et du 21 septembre 2015 (A/70/385-S/2015/727). Dans la lettre du 17 septembre, en particulier, la Syrie déclare : « Toute présence militaire sur le territoire syrien ou par voie aérienne, terrestre ou maritime sous prétexte de lutter contre le terrorisme et qui ne recueille pas l'aval du Gouvernement syrien sera considérée comme une violation de la souveraineté nationale. La lutte contre le terrorisme sur le sol syrien doit se faire en coopération et en coordination étroites avec le Gouvernement, conformément aux résolutions du Conseil de sécurité relatives à la lutte contre le terrorisme ».

<sup>34</sup> Lettres identiques datées du 21 septembre, adressées au secrétaire général et au président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la République arabe syrienne auprès de l'Organisation des Nations Unies, A/70/385-S/2015/727.

<sup>35</sup> « La France et la Russie conviennent d'une 'coopération' militaire 'plus étroite' », *Le Monde*, 19 novembre 2015.

<sup>36</sup> Dépêche AFP, 30 septembre 2015.

2015<sup>37</sup>. Ce choix de politique juridique extérieure a eu pour effet de mener la France, qui comme tout État prétend ancrer au droit international ses interventions extérieures<sup>38</sup>, sur un terrain bien plus mouvant pour justifier ses bombardement sur le sol syrien : celui de la légitime défense, au risque d'en étirer dangereusement les contours.

## II. LA LÉGITIME DÉFENSE DANGEREUSEMENT ÉTIRÉE<sup>39</sup>

En tant qu'exception juridiquement consacrée à l'interdiction du recours à la force, la légitime défense est presque systématiquement invoquée par les États qui conduisent des opérations militaires externes sans bénéficier d'une invitation de l'État territorialement concerné ou d'une autorisation du Conseil de sécurité<sup>40</sup>. Ces pratiques étatiques parfois très éloignées de la lettre ou de l'esprit de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, à partir desquelles furent diverses constructions doctrinales elles aussi plus ou moins extensives<sup>41</sup>, contribuent à jeter le doute sur **\*\*\*20\*\*\***les contours précis de la légitime défense. À travers son discours juridique censé justifier la lutte armée contre Daech, la France s'inscrit dans ce mouvement.

A l'instar des autres membres de la coalition<sup>42</sup>, c'est en effet au nom du « droit naturel de légitime défense » en réponse à une « agression armée », reconnu à l'article 51, que la France prétend agir contre le groupe djihadiste. Dès le mois de septembre 2015, plusieurs membres du gouvernement français ont invoqué cet argument pour justifier les vols de reconnaissance au dessus de la Syrie en prélude aux bombardements contre Daech<sup>43</sup>. Les autorités françaises ont

---

<sup>37</sup> V. le discours d'ouverture de la Conférence des ambassadeurs prononcé par le président de la République, le 28 août 2014 : « Une large alliance est nécessaire, mais je veux que les choses soient claires : Bachar El Assad ne peut pas être un partenaire de la lutte contre le terrorisme. C'est l'allié objectif des djihadistes. Il n'y a pas de choix possible entre deux barbaries parce qu'elles s'entretiennent mutuellement ».

<sup>38</sup> V. *supra* note 10.

<sup>39</sup> Le terme est emprunté à J. VERHOEVEN, « Les étirements de la légitime défense », *AFDI*, 2002, pp. 49-80.

<sup>40</sup> V. par ex. en ce sens, P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2014, pp. 668 et s., n<sup>os</sup> 564, 572 et s.

<sup>41</sup> Présentant « toute une série de constructions juridiques [qui] ont visé à assouplir les conditions dans lesquelles la légitime défense pouvait être invoquée », v. R. KOLB, *op. cit.* note 8, pp. 265 et s.

<sup>42</sup> V. par ex. la déclaration au Conseil de sécurité du secrétaire d'État américain John Kerry : « les opérations aériennes de la coalition s'appuient sur des procédures militaires bien établies solidement basées sur le droit international et sur les demandes des États voisins tendant à ce que l'on agisse dans le cadre de la légitime défense collective au titre de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies » (procès-verbal de la 7527<sup>e</sup> séance du Conseil de sécurité, 30 septembre 2015, S/PV.7527).

<sup>43</sup> Déclaration du Gouvernement par M. Valls, premier ministre, sur l'engagement des forces aériennes au-dessus du territoire syrien devant l'Assemblée nationale : « Nous devons mieux identifier et localiser le dispositif de Daech pour être en mesure de le frapper sur le sol syrien et d'exercer ainsi – je veux le souligner tout particulièrement – notre légitime défense, comme le prévoit l'article 51 de la Charte des Nations Unies » (Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session extraordinaire de 2014-2015, compte rendu intégral, première séance du mardi 15 septembre 2015). V. aussi la déclaration de M. Fabius, ministre des Affaires étrangères devant le Sénat : « La campagne de survol de la Syrie, entamée le 8 septembre, est d'abord de reconnaissance. Elle durera le temps nécessaire pour mieux identifier et localiser les installations de Daech, afin de les frapper ensuite, en application du principe de légitime défense posé par l'article 51 de la Charte des Nations Unies » (Compte rendu analytique officiel du 15 septembre 2015). *Adde* l'interview du ministre de la Défense, M. Le Drian (*Le Monde*, 18 septembre 2015) : « Enfin, le périmètre d'action des forces loyalistes à Bachar s'est réduit et aujourd'hui, frapper Daech ne signifie pas militairement favoriser Bachar. Nous ne pouvons donc pas accepter d'avoir pour la France, dans sa vision des menaces et des risques, un angle mort sur la Syrie. [...] Le cadre légal est l'article 51 de la Charte des Nations Unies qui porte sur la légitime défense ».

parallèlement notifié à l'ONU leur position, conformément à l'article 51 de la Charte<sup>44</sup>, dans une lettre dont le contenu quelque peu ambigu mérite d'être reproduit *in extenso* :

« Les actions terroristes de Daech, y compris les exactions commises contre les populations civiles en République arabe syrienne et en Iraq, ont été qualifiées par le Conseil de sécurité, notamment dans ses résolutions 2170 (2014), 2178 (2014) et 2199 (2015), de menace pour la paix et la sécurité internationales. Elles constituent également une menace directe et exceptionnelle pour la sécurité de la France.

« Dans leur lettre datée du 20 septembre 2014 adressée à la présidence du Conseil de sécurité des Nations Unies (S/2014/691), les autorités iraqiennes ont demandé l'assistance de la communauté internationale dans la lutte contre les attaques perpétrées par Daech.

« Conformément aux dispositions de l'Article 51 de la Charte des Nations Unies, la France a engagé des actions impliquant la participation de moyens militaires aériens face aux attaques perpétrées par Daech à partir du territoire de la République arabe syrienne. »<sup>45</sup>

Les attentats du 13 novembre ont sans surprise conforté le gouvernement français dans ce positionnement. Dans son discours devant le Parlement réuni en **\*\*\*21\*\*\***Congrès, le président de la République n'a pas hésité à employer une terminologie belliqueuse<sup>46</sup> de nature à placer la France dans le cadre de l'article 51 de la Charte. Dans son discours, le président a d'ailleurs invoqué la clause de défense mutuelle du traité sur l'Union européenne, qui sera actionnée par la suite<sup>47</sup>. La communication à l'ONU de l'Ambassadeur Delattre précise encore que la France s'estime habilitée, depuis les attentats du 13 novembre, à employer la force contre Daech au nom de la « légitime défense individuelle »<sup>48</sup>.

Ce faisant, la France met en œuvre une politique juridique en décalage avec la conception traditionnelle de la légitime défense (A). Elle se prévaut d'une approche extensive qui sert sans doute ses intérêts immédiats mais n'est pas sans danger en ce qu'elle tend à libérer l'emploi de la force de plusieurs contraintes juridiques qui, encore semble-t-il, l'entourent (B).

### **A. La fragilité de la position française au regard de la conception traditionnelle de la légitime défense**

Si l'on s'en tient au droit positif (*lex lata*) tel qu'il est exprimé par la « bouche du droit » international qu'est la Cour internationale de Justice – qui n'est certes pas toujours la plus intrépide pour enregistrer les mutations juridiques à l'œuvre –, de sérieux doutes pèsent sur la licéité des bombardements français contre Daech au regard de la légitime défense *ratione personae* (1), voire *ratione materiae* (2) et *ratione conditionis*<sup>49</sup> (3).

<sup>44</sup> « Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité ».

<sup>45</sup> Lettres identiques datées du 8 septembre 2015, adressées au Secrétaire général et au président du Conseil de sécurité par le représentant permanent de la France auprès de l'ONU, S/2015/745.

<sup>46</sup> « La France est en guerre. Les actes commis vendredi soir à Paris et près du Stade de France, sont des actes de guerre. Ils ont fait au moins 129 morts et de nombreux blessés. Ils constituent une agression contre notre pays, contre ses valeurs, contre sa jeunesse, contre son mode de vie. Ils sont le fait d'une armée djihadiste, le groupe Daech [...]. Nous sommes dans une guerre contre le terrorisme djihadiste qui menace le monde entier et pas seulement la France [...]. Les actes de guerre de vendredi ont été décidés, planifiés en Syrie, préparés ; ils ont été organisés en Belgique, perpétrés sur notre sol avec des complicités françaises » (discours prononcé par le président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, Versailles, 16 novembre 2015).

<sup>47</sup> Art. 42, § 7, du traité sur l'Union européenne : « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations Unies ».

<sup>48</sup> V. *supra* la citation en exergue.

<sup>49</sup> Cf. R. KOLB, *op. cit.* note 8, p. 293.

## I. Ratione personae

Dans sa jurisprudence, la CIJ interprète l'article 51 de la Charte des Nations Unies comme reconnaissant « l'existence d'un droit naturel de légitime défense en cas d'agression armée *par un État* contre un autre État »<sup>50</sup>. Sont visées à ce titre les actions des « forces armées régulières » *de l'État* ou éventuellement celles de forces irrégulières à condition qu'elles soient envoyées *par un État*<sup>51</sup>. En somme, **\*\*\*22\*\*\***la légitime défense joue dans un cadre interétatique, la CIJ ne semblant pas reconnaître l'agression armée « transnationale »<sup>52</sup>, *i.e.* émanant d'acteurs non étatiques. Ainsi dans l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo* a-t-elle fait le constat de l'engagement de sa responsabilité par l'Ouganda au motif que les attaques de forces irrégulières censées, selon lui, ouvrir son droit de légitime défense n'étaient pas attribuables à la RDC<sup>53</sup>. Le petit signe d'ouverture auquel l'arrêt se serait plié par prétériorité en évoquant pour mieux l'évacuer le « droit de légitime défense pour riposter à des attaques d'envergure menées par des forces irrégulières »<sup>54</sup>, n'a depuis fait l'objet d'aucune confirmation.

Dans cette veine, face à Daech la France ne pourrait exercer sa légitime défense, collective (avant le 13 novembre) ou individuelle (depuis les attentats), sur le territoire syrien que dans deux cas de figure, qui s'avèrent tous deux inopérants : 1) si les comportements de Daech étaient attribuables à la Syrie – mais tel n'est factuellement pas le cas ; 2) si Daech constituait un État, ayant supplanté la Syrie sur les portions de territoire qu'il contrôle. Son autoproclamation en tant qu'*État* islamique prenant la forme d'un califat, le contrôle indéniable qu'il exerce sur de vastes étendues territoriales, l'administration et même la monnaie qu'il s'efforce de mettre en place, bref les éléments d'effectivité étatique qui ressortent de la pratique ne doivent néanmoins pas occulter le fait que Daech demeure aux yeux de la communauté internationale (dont la France) un mouvement terroriste<sup>55</sup> dont l'assise territoriale n'a pas fait disparaître les frontières internationalement reconnues qui séparent les deux États souverains que sont l'Irak et la Syrie. Sans revenir sur les débats théoriques relatifs à la nature de la reconnaissance d'État (constitutive ou déclarative), force est de constater que Daech n'est reconnu par personne ; que plus généralement l'État islamique, dans les relations internationales, ne se caractérise en rien par la souveraineté<sup>56</sup>.

Si l'on s'en tient donc à la jurisprudence de la CIJ, la France ne saurait invoquer la légitime défense pour bombarder Daech en Syrie ; ses actions militaires seraient au contraire de nature

---

<sup>50</sup> CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, *Rec.*, p. 194, § 139 (italiques ajoutés).

<sup>51</sup> CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, arrêt du 27 juin 1986, *Rec.*, p. 103, § 195.

<sup>52</sup> J. VERHOEVEN, *loc. cit.* note 39, p. 61.

<sup>53</sup> CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo*, préc. note 21, pp. 222-223, §§ 146-147. V. A. YUSUF, « The Notion of 'Armed Attack' in the *Nicaragua* Judgment and Its Influence on Subsequent Case Law », *Leiden Journal of International Law*, 2012, p. 468.

<sup>54</sup> *Id.*, § 147. V. F. LATTY, « La Cour internationale de Justice face aux tiraillements du droit international : les arrêts dans les affaires des *Activités armées sur le territoire du Congo* », *AFDI*, 2005, pp. 227-228.

<sup>55</sup> Dans son discours prononcé devant le Parlement réuni en Congrès, Versailles, 16 novembre 2015, le président de la République a présenté Daech comme « une organisation [...] disposant d'une assise territoriale, de ressources financières et de capacités militaires » à travers son « armée terroriste ».

<sup>56</sup> Cf. l'avis n° 1 du 29 novembre 1991 de la Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en ex-Yougoslavie (« Commission Badinter ») : « l'État est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé ; [il] se caractérise par la souveraineté » (*RGDIP*, 1992, p. 264).

à constituer une violation de l'interdiction fondamentale du recours à la force dans les relations internationales exprimée à l'article 2, § 4, de la Charte des Nations Unies. **\*\*\*23\*\*\***

## 2. Ratione materiae

D'un point de vue matériel, le droit de légitime défense n'est ouvert qu'en cas d'« agression armée » – « *armed attack* » dans la version anglaise, terme dont il est généralement admis qu'il se situe en deçà de l'« agression » de l'article 39 mais au-delà de « l'emploi de la force » de l'article 2, § 4<sup>57</sup>. Dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la CIJ a fait la distinction « entre les formes les plus graves de l'emploi de la force (celles qui constituent une agression armée) et d'autres modalités moins brutales »<sup>58</sup>. Elle a admis, sur le fondement de la résolution 3314 (XXIX), que l'agression armée pouvait prendre la forme d'« actes de force armée » de la part de bandes ou de groupes armés (envoyés par un État, mais ce critère *ratione personae* est ici mis de côté) dès lors que ces actes présentent « 'une gravité telle qu'ils équivalent' (entre autres) à une véritable agression armée accomplie par des forces régulières »<sup>59</sup>. Sur le fondement de ce critère d'équivalence par la gravité, on peut envisager une transnationalisation matérielle de la résolution 3314 (XXIX), au terme de laquelle des actions d'un mouvement terroriste analogues à celles listées par la résolution pourraient être considérées comme des « attaques armées ».

Sans doute les troupes de Daech conduisent-elles en Irak (et en Syrie) des opérations de type militaire, notamment contre l'armée irakienne, qui correspondent matériellement à des actes d'agression au sens de la résolution 3314 : invasion ou attaque du territoire de l'État ; bombardement ou emploi de toute arme contre le territoire de l'État ; attaque contre les forces armées de l'État<sup>60</sup>. Au titre de la légitime défense collective, la France serait de ce strict point de vue matériel en droit d'user de la force contre Daech. En revanche, on peut s'interroger sur l'inclusion dans la catégorie « agression armée » des attentats terroristes du 13 novembre. Aussi abjecte soit-elle, il n'est pas évident que l'action meurtrière d'une poignée de fous furieux radicalisés équivaille par sa nature même, en dépit du lourd bilan humain, à une agression armée que pourraient accomplir les forces régulières d'un État. Les attentats suicide devant le Stade de France et les tirs nourris contre des civils en terrasse et dans une salle de concert sont des crimes répugnants, assurément ; un acte international d'agression armée au sens de l'article 51, en dépit de l'effet d'accumulation<sup>61</sup>, cela est moins certain. **\*\*\*24\*\*\***

## 3. Ratione conditionis

Il faut enfin relever que l'usage de la force par un État ne s'inscrit dans la légitime défense qu'à la condition qu'il réponde aux critères de la nécessité et de la proportionnalité, ainsi que la CIJ l'a rappelé dans plusieurs affaires<sup>62</sup>. De ce point de vue, les bombardements français entrepris en réponse aux attentats du 13 novembre sont susceptibles de soulever des interrogations. Les premières frappes françaises, qui ont visé semble-t-il des centres de

<sup>57</sup> V. en ce sens le rapport provisoire du comité international de l'ILA, *op. cit.* note 12, pp. 651 et s.

<sup>58</sup> CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, préc. note 51, p. 101, § 191. Dans le même sens, CIJ, *Plates-formes pétrolières*, arrêt du 6 novembre 2003, *Rec.*, p. 187, § 51.

<sup>59</sup> CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, préc. note 51, p. 103, § 195.

<sup>60</sup> Art. 3 de la résolution 3314 (XXIX).

<sup>61</sup> Sur ce critère contesté, v. le rapport du comité international de l'ILA, *op. cit.* note 12, p. 652.

<sup>62</sup> CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, préc. note 51, p. 103, § 194 ; CIJ, *Plates-formes pétrolières*, préc. note 58, p. 187, §§ 51 et s. ; CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo*, préc. note 21, p. 223, § 147. V. aussi O. CORTEN, *op. cit.* note 8, pp. 759 et s. ; R. KOLB, *op. cit.*, note 8, pp. 293 et s.

commandement, de recrutement et d'entraînement des djihadistes ainsi que des dépôts d'armes et de munition<sup>63</sup>, ne franchissent peut-être pas ces bornes, mais *quid* de l'intensification des opérations en vue de l'« éradication » annoncée de Daech ? *Quid* également de l'état de légitime défense permanent que laisse présager l'action militaire à moyen voire long terme engagée par les États de la coalition ?

Si l'on s'en tient à la *lex lata*, la position française est donc loin d'être assurée au regard du droit de la légitime défense tel qu'il a été décrypté et établi par les juges internationaux. Dès lors, en faisant le choix d'axer sa politique juridique autour de cette exception à l'interdiction du recours à la force, la France rejoint *de facto* le club des États (États-Unis d'Amérique et Israël en tête)<sup>64</sup> qui en prônent une conception élargie.

## B. Une conception extensive de la légitime défense

La pratique a conduit certains États à entreprendre sous le blason de la légitime défense des opérations militaires extérieures dans des configurations qui interrogent sur l'évolution du régime juridique associé à l'article 51, notamment en matière de lutte contre le terrorisme. La France leur a emboîté le pas à partir du moment où elle a prétendu bombarder les positions de Daech en Syrie en se prévalant de l'article 51. Il reste à examiner si la *lex lata* a évolué dans le sens prôné par la France ou si ses positions demeurent *contra legem*, ou relèvent, au mieux, de la *lex ferenda*. La question de la légitime défense préventive peut être rapidement évacuée (1) ; plus complexe est la légitime défense en réponse à une agression « transnationale » (2).**\*\*\*25\*\*\***

### 1. La légitime défense préventive ?

En se référant, dans ses lettres du 8 septembre 2015 à la « menace directe et exceptionnelle pour la sécurité de la France »<sup>65</sup> que représentaient les actions terroristes de Daech pour justifier ses opérations militaires – à un moment où aucun attentat revendiqué par l'organisation terroriste n'avait encore eu lieu sur le sol français<sup>66</sup> – la France a pu paraître invoquer à demi-mot – et pour la première fois<sup>67</sup> – l'argument de la légitime défense préventive, à l'instar de l'Administration Bush dans le contexte de l'après 11-septembre<sup>68</sup>.

<sup>63</sup> « La France bombarde le fief de l'État islamique en Syrie », *Le Monde*, 15 novembre 2015.

<sup>64</sup> V. notamment F. DUBUISSON, « Le terrorisme, nouvelle forme d'agression armée au sens du droit international ? » in P. CALAME, B. DENIS, E. REMACLE (dir.), *L'Art de la Paix: Approche transdisciplinaire*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2004, pp. 298 et s.

<sup>65</sup> V. *supra* note 45.

<sup>66</sup> Les attentats de janvier 2015, dits de Charlie Hebdo et de l'Hyper Cacher, ne sont apparemment pas imputables à Daech. Le premier a été revendiqué par Al-Qaïda dans la péninsule arabique. L'auteur du second s'est réclamé de Daech mais cette organisation n'a pas elle-même revendiqué les actes terroristes commis.

<sup>67</sup> V. les diverses prises de position officielles de la France, des années 1950 à nos jours, citées in O. CORTEN, *op. cit.* note 8, pp. 680 et s.

<sup>68</sup> V. *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 6 : « même si les États-Unis seront toujours à la recherche d'un soutien de la communauté internationale, ils n'hésiteront pas à agir seuls, si nécessaire, pour exercer leur droit à la légitime défense en agissant préventivement contre les terroristes, pour les empêcher de nuire au peuple des États-Unis d'Amérique » (cité par O. CORTEN, in « La 'guerre antiterroriste', un discours de pouvoir », *Contradictions*, 2004, n° 105, p. 143).

Or, si la CIJ n'a jamais été conduite à se prononcer sur la légitime défense « préventive »<sup>69</sup>, *i.e.* l'usage de la force aux fins de prévenir un acte potentiel d'agression, un certain nombre d'éléments plaident en défaveur du déclenchement de la légitime défense dans ce cas de figure, au premier rang desquels figurent le texte de l'article 51 de la Charte (« dans le cas où un Membre des Nations Unies *est l'objet d'une agression armée* »). Aucune norme coutumière consacrant la légitime défense préventive ne ressort non plus de la pratique et de l'*opinio juris* des États<sup>70</sup>. Autant dire qu'une argumentation de ce type serait éminemment contestable. L'ambiguïté de la lettre française peut toutefois être levée si l'on considère que le paragraphe litigieux demeure purement contextuel, le véritable fondement de l'engagement militaire de la France (la légitime défense collective) étant exposé dans les deux paragraphes suivants. En ce sens, il faut noter que toute allusion à des considérations préventives a disparu *a posteriori* de la position officielle exprimée par le représentant de la France auprès de l'ONU<sup>71</sup>. Il n'en demeure pas moins que cette déclaration, même mal comprise, d'un des membres permanents du Conseil de sécurité ne manquera pas d'être invoquée par les partisans d'une extension du droit de légitime défense... **\*\*\*26\*\*\***

## 2. La légitime défense en réponse à des actes terroristes

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, la conception purement interétatique de la légitime défense, celle défendue par la CIJ<sup>72</sup>, a du plomb dans l'aile. Au sein de la Cour, tout d'abord, plusieurs juges ont rédigé des opinions remarquées aux termes desquelles le droit de légitime défense devrait bien naître d'attaques armées provenant d'entités non étatiques<sup>73</sup>. La pratique internationale montre, notent-ils non sans raison, que les lignes sont en train de bouger. Le droit de légitime défense des États-Unis d'Amérique après les attentats du 11-septembre, reconnu par les résolutions 1368 et 1373 de 2001, n'a guère donné lieu à contestation. Tel est tout autant le cas des réactions militaires entreprises par la France au nom de la légitime défense individuelle immédiatement après les attentats du 13 novembre, dont on ne sait pas qu'elles aient été dénoncées comme des actes d'agression par des États ou des organisations internationales. En ce sens, une norme coutumière est sans doute en train d'émerger, selon laquelle l'agression armée au sens de l'article 51 – muet, faut-il le rappeler, sur l'origine de l'« agression armée » – pourrait émaner de groupes terroristes du type Al-Qaïda ou Daech, « pourvu que [leurs] attaques soient massives et atteignent une considérable gravité »<sup>74</sup>. L'Institut de droit international en a ainsi tiré les conséquences dès 2007 en établissant dans sa

---

<sup>69</sup> V. *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, préc. note 51, p. 103, § 94 ; *Activités armées sur le territoire du Congo*, préc. note 21, p. 222, § 143. Selon certains auteurs, l'arrêt des *Activités armées sur le territoire du Congo* comporterait un rejet implicite de la théorie de la légitime défense préventive (v. R. KOLB, *op. cit.* note 8, p. 279).

<sup>70</sup> V. O. CORTEN, *op. cit.* note 8, pp. 663 et s. V. aussi le rapport provisoire du comité international *Use of force* de l'ILA, qui semble néanmoins valider la reconnaissance d'une légitime défense « préemptive » en cas d'attaque imminente, ce dans la lignée de rapports du Secrétaire général de l'ONU et de la résolution de l'IDI de 2007 (*op. cit.*, note 12, pp. 660-661).

<sup>71</sup> V. la phrase en exergue de l'Ambassadeur Delattre, qui ne se réfère plus qu'à la légitime défense collective pour justifier les actions françaises contre Daech en Syrie entre septembre et novembre 2015.

<sup>72</sup> V. *supra* A.

<sup>73</sup> V., jointes à l'avis consultatif du 9 juillet 2004 sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, préc. note 50, l'opinion individuelle du juge Higgins (*Rec.*, p. 215, § 33) et celle du juge Kooijmans (*id.*, p. 230, § 35). Jointes à l'arrêt de 2005 *Activités armées sur le territoire du Congo*, préc. note 21, v. l'opinion individuelle du juge Kooijmans (*Rec.*, pp. 313-314, § 28) et celle du juge Simma (*Rec.*, p. 337, § 11).

<sup>74</sup> A. CASSESE, « Article 51 », in J.-P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, p. 1352.

résolution sur la légitime défense qu'« [e]n cas d'attaque armée d'un État par un acteur non étatique, l'article 51 de la Charte, tel que complété par le droit international coutumier, s'applique en principe »<sup>75</sup>.

Subsiste néanmoins la question du seuil de violence constitutive d'une agression armée<sup>76</sup>. L'« hyperterrorisme » des attentats du 11 septembre – la projection d'avions de ligne contre des cibles civiles ou gouvernementales à l'origine de milliers de morts – prête peu à discussion de ce point de vue. Qu'en est-il des attentats du 13 novembre qui se situent quelques crans en deçà sinon sur l'échelle irréaliste des atrocités et de la douleur, du moins au plan du bilan humain et matériel ?

Une telle évolution du droit de légitime défense soulève par ailleurs de redoutables problèmes de conciliation avec d'autres normes fondamentales du droit international, qui touchent à la souveraineté de l'État, son indépendance, son intégrité territoriale et son droit à ne pas faire l'objet d'un usage de la **\*\*\*27\*\*\*** force<sup>77</sup>. Comme l'a noté J. Verhoeven, « dans un espace qui a totalement été réparti entre États 'souverains', [l'extension transnationale de la légitime défense] conduit inévitablement à frapper l'un ou l'autre d'entre eux pour des actes qui ne leur sont, par hypothèse, pas imputables »<sup>78</sup>. En effet, hormis les scénarios improbables à *la James Bond* dans lesquels un mouvement terroriste opère depuis la haute mer ou l'espace extra-atmosphérique<sup>79</sup>, la réponse armée d'un État en légitime défense touchera nécessairement le territoire d'un autre État souverain, lequel pourrait légitimement arguer être l'objet d'une agression. On mesure le risque d'instabilité qui entoure cette « privatisation » de la légitime défense.

Plusieurs cas de figure peuvent être distingués au terme d'une analyse graduée des liens entre le mouvement terroriste (ou l'entité non étatique plus généralement) et l'État. Si les comportements du premier sont imputables, au sens du droit de la responsabilité, au second<sup>80</sup>, le rapport de légitime défense redevient interétatique et l'on se situe alors dans l'approche classique de l'article 51. Il en va de même, au niveau des règles « primaires », si les terroristes sont « envoyés » par l'État, au sens de la résolution 3314 (XXIX)<sup>81</sup>. La configuration n'est pas la même si l'État est « de mèche » avec les terroristes sans que, pour autant, il les « envoie » attaquer un autre État, ou sans que ses actes lui soient attribuables, c'est à dire s'il n'exerce sur eux qu'un contrôle « global »<sup>82</sup> ou s'il fait montre à leur égard d'une bienveillance, même

---

<sup>75</sup> § 10 de la résolution sur la légitime défense, session de Santiago.

<sup>76</sup> V. *supra* A, 2.

<sup>77</sup> Problèmes « complexes » auxquels l'IDI n'a été en mesure d'apporter dans sa résolution que « quelques réponses préliminaires » (§ 10), à vrai dire très lacunaires puisqu'elles n'abordent pas le cas de l'État dont le territoire est touché par les actions militaires alors que les actes terroristes ne lui sont pas attribuables.

<sup>78</sup> J. VERHOEVEN, *loc. cit.* note 39, p. 62.

<sup>79</sup> V. la résolution de l'IDI de 2007, § 10 : « Si une attaque armée par des acteurs non étatiques est lancée depuis un espace situé hors la juridiction de tout État, l'État visé peut exercer son droit de légitime défense dans cet espace contre ces acteurs non étatiques ».

<sup>80</sup> Tel est le sens du § 10, *lit. (i)* de la résolution de l'IDI : « Si des acteurs non étatiques lancent une attaque armée sur les instructions, la direction ou le contrôle d'un État, ce dernier peut devenir l'objet de l'action en légitime défense de l'État visé ».

<sup>81</sup> L'art. 3, *lit. g*, inclut parmi les actes d'agression « [l']envoi par un État ou en son nom de bandes ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de force armée contre un autre État d'une gravité telle qu'ils équivalent aux actes énumérés ci-dessus [...] ».

<sup>82</sup> V. CIJ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua...*, préc. note 51, pp. 64-65, § 115 ; *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie)*, arrêt du 26

complice, à l'exemple des rapports entretenus par le régime taliban avec Al-Qaïda. Force est de noter que l'opération « Liberté immuable » menée par les États-Unis en Afghanistan en riposte aux attentats du 11-septembre a fait l'objet d'un consensus quelque peu hébété de la communauté internationale, dans lequel une certaine doctrine a décelé « une évolution de l'*opinio juris* de l'ensemble des États en faveur de la \*\*\*28\*\*\* thèse de l'agression indirecte »<sup>83</sup>. De ce précédent certes troublant, il n'est pas certain qu'une telle mutation du droit coutumier de la légitime défense ait émergé<sup>84</sup>. Quoi qu'il en soit, les liens entre la Syrie et Daech ne relèvent pas de ce type d'hypothèse.

Reste, justement, le cas dans lequel l'État subit sur son territoire la présence du mouvement terroriste, à plus forte raison s'il le combat lui-même. Sa souveraineté constitue-t-elle un rempart juridique contre les actions militaires d'autres États en réponse à des attentats terroristes ou doit-elle au contraire s'effacer au nom de la légitime défense d'autrui ? Pour justifier leur riposte à Daech en Syrie au titre de la légitime défense collective de l'Irak, les États-Unis d'Amérique ont invoqué à cet égard la doctrine de l'État défaillant (« *unwilling or unable State* »)<sup>85</sup>, la formule désignant l'État qui ne peut ou ne veut empêcher que son territoire soit utilisé pour commettre des attaques par des terroristes. Une telle posture de la part de la première puissance mondiale, reprise par peu d'États<sup>86</sup>, ne suffit pas à faire évoluer le droit coutumier international. La France n'a pas fait sienne, d'ailleurs, la théorie de l'État *unwilling or unable*, sans pour autant proposer de justification alternative à la violation de la souveraineté syrienne. Tout au plus fait-elle référence à la menace à la paix et à la sécurité internationales, constatée par le Conseil de sécurité, que représente Daech, qualifié par ailleurs de « menace directe et exceptionnelle pour la sécurité de la France »<sup>87</sup>. Cette justification minimaliste pourrait être facilement perçue comme le signe que le respect du droit s'est incliné devant des impératifs sécuritaires...

Si l'on cherche à approfondir la position française, la prise en compte du caractère exceptionnel de la menace incarnée par Daech pourrait être mise en lien avec une approche différente de la notion d'État défaillant, expurgée du \*\*\*29\*\*\* critère « *unwilling* », qui finalement se rattache à l'agression indirecte, tout en envisageant le critère « *unable* » sous un autre angle. Il s'agirait d'invoquer *de lege ferenda* un droit à la légitime défense contre les « groupes [terroristes] à

---

février 2007, *Rec.*, p. 209, § 402. La frontière entre l'envoi de terroristes au sens de la résolution 3314 et le contrôle global sur ceux-là peut dans la pratique s'avérer ténue.

<sup>83</sup> O. CORTEN, *op. cit.* note 8, p. 744 et les références citées note 464.

<sup>84</sup> *Id.*, pp. 745 et s.

<sup>85</sup> Lettre du 23 septembre 2014 au Secrétaire général de la représentante permanente des États-Unis d'Amérique auprès des Nations Unies, S/2014/695 : « *States must be able to defend themselves, in accordance with the inherent right of individual and collective self-defense, as reflected in Article 51 of the UN Charter, when, as is the case here, the government of the State where the threat is located is unwilling or unable to prevent the use of its territory for such attacks* ». V. aussi la déclaration de la représentante des États-Unis lors de la 7565<sup>e</sup> séance du Conseil de sécurité, le 20 novembre 2015, S/PV.7565, p. 4. Sur cette doctrine, v. par ex. A. S. DEEKS, « 'Unwilling or Unable' : Toward a Normative Framework for Extraterritorial Self-Defense », *Virginia Journal of International Law*, 2012, vol. 52, n° 3, pp. 483-550.

<sup>86</sup> Concernant le cas de la Syrie, peuvent être relevés les cas du Canada (lettre du 31 mars 2015, S/2015/221), de l'Australie (lettre du 9 septembre 2015, S/2015/693) et de la Turquie (lettre du 24 juillet 2015, S/2015/563). V. aussi *Prime Minister's Response to the Foreign Affairs Select Committee's Second Report of Session 2015-16: The Extension of Offensive British Military Operations to Syria*, novembre 2015, en ligne sur le site du gouvernement britannique ([www.gov.uk](http://www.gov.uk)) : « *There is a solid basis of evidence on which to conclude, firstly, that there is a direct link between the presence and activities of ISIL in Syria and their ongoing attack on Iraq and, secondly, that the Assad regime is unwilling and/or unable to take action necessary to prevent ISIL's continuing attack on Iraq* ».

<sup>87</sup> Lettre du 8 septembre 2015, préc. note 48.

assise territoriale »<sup>88</sup>, distingués comme tels par le Conseil de sécurité à raison de la menace exceptionnelle qu'ils représentent pour la paix et la sécurité internationales<sup>89</sup>. En raison du contrôle que Daech exerce *de facto* sur une partie du territoire syrien, la souveraineté de la Syrie sur ces zones serait en quelque sorte provisoirement mise entre parenthèses, débloquant ainsi le droit des États de mener des opérations militaires en légitime défense contre les positions terroristes – et elles seules, à l'exclusion de cibles gouvernementales ou sous le contrôle du gouvernement<sup>90</sup>. Ce droit disparaîtrait dès lors que l'État retrouverait sa pleine souveraineté territoriale sur les zones en question. Il s'agit là néanmoins d'une interprétation évolutive du droit de la légitime défense, qui ne trouve pas encore d'accroche solide dans la *lex lata*, sauf à considérer à rebours du principe *ex injuria jus non oritur* que le précédent syrien en cours suffit à faire évoluer le droit coutumier. Reste qu'en tout état de cause, cette approche ne dispense pas l'État qui s'en prévaudrait de respecter les critères généraux de nécessité et de proportionnalité de la riposte<sup>91</sup>.

Ainsi, ce n'est qu'au prix de quelques contorsions juridiques ou de manipulations osées des règles de la légitime défense, elles-mêmes susceptibles de nourrir dans un futur plus ou moins proche une instrumentalisation dangereuse de ce « flou du droit »<sup>92</sup> par des États en lutte contre ce qu'ils estimeraient être du « terrorisme », que la France peut espérer fournir un fondement juridique à peu près tenable à ses opérations militaires contre Daech sur le sol syrien. Au risque de brouiller davantage les repères juridiques du *jus contra bellum*, l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 2249 (2015) après les attentats de Paris et de Saint-Denis a pour effet de conforter l'usage de la force contre Daech sans pour autant lui fournir un fondement juridique alternatif. **\*\*\*30\*\*\***

### III. LA SÉCURITÉ COLLECTIVE PONCTUELLEMENT (?) ALTÉRÉE

L'usage de la force autorisé par le Conseil de sécurité ne tombe pas dans l'interdiction de l'article 2, § 4 ; il en constitue au contraire une exception juridiquement consacrée par la pratique<sup>93</sup> : par des résolutions visant le chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité « autorise » les États membres à employer « tous les moyens nécessaires » ou à « prendre toutes les mesures nécessaires » pour atteindre les objectifs fixés par le Conseil<sup>94</sup>.

---

<sup>88</sup> R. KOLB, *op. cit.* note 8, pp. 275-276. V. également en ce sens, les opinions individuelles du Juge Kooijmans et Simma jointes à l'arrêt des *Activités armées sur le territoire du Congo* préc. note 21, pp. 315-316, §§ 30-35, p. 173, § 12. V. aussi l'opinion de l'ancien *Attorney General* D. Grieve qui inclut dans les critères de la légalité du recours à la force par le Royaume-Uni le fait que Daech « *is operating in ungoverned space* » (*in Foreign Affairs Select Committee's Second Report of Session 2015-16: The Extension of Offensive British Military Operations to Syria*, 29 octobre 2015, p. 12, § 21).

<sup>89</sup> V. à ce sujet le préambule de la résolution 2249 (2015), *infra* III.

<sup>90</sup> V. le rapport provisoire du comité international de l'ILA, *op. cit.* note 12, p. 662.

<sup>91</sup> V. *supra* A.

<sup>92</sup> Expression emprunté à M. DELMAS-MARTY (*Le flou du droit*, Paris, PUF, 2004, 352 p.).

<sup>93</sup> V. par ex. le rapport provisoire de l'ILA, *op. cit.* note 12, p. 654.

<sup>94</sup> V. par ex. les résolutions 678 (1991) du 2 novembre 1990 (Irak/Koweït), 929 (1994) du 22 juin 1994 (Rwanda), 1464 (2003) du 4 février 2003 et 1528 (2004) du 22 février 2004 (Côte d'Ivoire), 1973 (2011) du 17 mars 2011 (Libye) et 2127 (2013) du 5 décembre 2013 (Centrafrique), sur le fondement desquelles la France a menée des opérations militaires extérieures dont le déclenchement ne prête guère à discussion au regard du *jus contra bellum*.

Il eût été parfaitement concevable que la menace à la paix à la sécurité internationale que constitue Daech, qualifiée comme telle par le Conseil de sécurité à plusieurs reprises<sup>95</sup>, conduisît l'organe restreint de l'ONU à adopter une résolution d'autorisation d'usage de la force. Pourvus d'un tel mandat, et à condition d'en respecter les termes et les limites, la France et ses alliés en lutte contre Daech auraient été en situation juridiquement incontestable de mener des actions militaires contre les terroristes sur le territoire de la Syrie et de l'Irak – même si le consentement donné par ce dernier État leur fournit déjà une base juridique suffisante<sup>96</sup>. La chose était hors d'atteinte avant les attentats du 13 novembre, en raison du soutien de la Russie à son allié syrien. Plusieurs vetos ont ainsi été opposés à des projets de résolutions jugés risqués pour le régime de Bachar Al-Assad, tandis que les initiatives russes lui étant par trop favorables étaient restées sans suite<sup>97</sup>.

L'évolution du contexte géopolitique à la suite de l'explosion en plein vol d'un appareil de la compagnie aérienne russe Metrojet au-dessus du Sinaï, le 31 octobre 2015, et des attentats du 13 novembre a permis le déblocage le Conseil de sécurité. La France a voulu réagir immédiatement aux attaques ; le choc et l'émotion ressentis après le 13 novembre obligeaient le Conseil à la solidarité. À la légitime défense initialement invoquée, un fondement juridique moins incontestable, du moins pour les opérations militaires postérieures, aurait pu succéder, à travers un mandat en bonne et due forme délivré par le Conseil de sécurité aux États membres.

**\*\*\*31\*\*\***

Toutefois, la diplomatie française, qui a tenu la plume de ce qui allait devenir la résolution 2249 (2015), était confronté à certaines contraintes, au premier rang desquelles figurait le soutien de la Russie au régime syrien. Échaudée par le cas de la résolution 1973 (2011) dont la mise en œuvre a entraîné *in fine* la chute du colonel Kadhafi, la Russie aurait vraisemblablement freiné l'adoption d'une résolution sous chapitre VII autorisant l'usage de la force en Syrie. Mais l'enjeu était par ailleurs que la résolution du Conseil pût constituer une base juridique suffisamment solide pour renforcer la coalition contre Daech, l'engagement militaire de certains États européens étant conditionné par une autorisation parlementaire qui n'était en rien acquise. À cela s'ajoutait la nécessité politique d'une réponse rapide et à la mesure de l'horreur suscitée par les attentats. Or, une autorisation en bonne et due forme, à supposer qu'elle fût atteignable, aurait nécessité de très longues négociations avec les membres du Conseil de sécurité.

De fait, le projet de texte a été rédigé et adopté en un laps de temps très court – quatre jours seulement séparent l'annonce de la réunion du Conseil de sécurité en vue de l'adoption d'une « résolution marquant [la] volonté commune [de la communauté internationale] de lutter contre le terrorisme »<sup>98</sup> et le vote de cette résolution. La stratégie française pour parvenir à un texte unanimiste a consisté, semble-t-il, à privilégier un texte bref sur le modèle de la résolution 1368 du 12 septembre 2001, tout en n'aliénant pas la position de la Russie qui avait elle-même soumis

---

<sup>95</sup> V. notamment les résolutions 2170 (2014), 2178 (2014) et 2199 (2015).

<sup>96</sup> V. *supra* I.

<sup>97</sup> La Russie a ainsi proposé le 30 septembre 2015 une résolution associant la Syrie de Bachar Al-Assad à la lutte contre Daech, qui a été rapidement abandonné. V. « À l'ONU, scepticisme des diplomates occidentaux face aux intentions russes en Syrie », *Le Monde*, 30 septembre 2015.

<sup>98</sup> Discours du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, 16 novembre 2015.

son propre projet de résolution<sup>99</sup>, et en acceptant de bonne grâce ses demandes finalement plutôt constructives de « rectification »<sup>100</sup>.

Si elle constitue un beau succès de la diplomatie française, la résolution 2249 du 20 novembre 2015, votée à l'unanimité du Conseil de sécurité exactement une semaine après les attentats de Paris et de Saint-Denis<sup>101</sup>, ne contribue pas, **\*\*\*32\*\*\***loin s'en faut, à la clarification du *jus contra bellum* en matière de lutte contre le terrorisme. Au contraire, elle entretient volontairement sur l'usage de la force une ambiguïté<sup>102</sup> de nature à contenter tous les partisans du combat contre le terrorisme djihadiste, sauf les satanés juristes qui aux zones de brume préfèrent les horizons dégagés (A). Elle entérine simultanément une forme de renoncement du Conseil de sécurité à prendre des mesures collectives d'usage de la force pour combattre le terrorisme (B).

### A. L'entretien du flou autour de l'usage de la force

La résolution 2249 constitue un petit monstre d'ambivalence dont le cœur bat dans un long paragraphe à la syntaxe complexe, où le Conseil

« 5. *Demande* aux États Membres qui ont la capacité de le faire de prendre toutes les mesures nécessaires, conformément au droit international, en particulier à la Charte des Nations Unies, au droit international des droits de l'homme, au droit international des réfugiés et au droit international humanitaire, sur le territoire se trouvant sous le contrôle de l'EIIL, également connu sous le nom de Daech, en Syrie et en Iraq, de redoubler d'efforts et de coordonner leur action en vue de prévenir et de faire cesser les actes de terrorisme commis tout particulièrement par l'EIIL, également connu sous le nom de Daech, par le Front el-Nosra et tous les autres individus, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaïda, ainsi que les autres groupes terroristes qui ont été désignés comme tels par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies ou qui pourraient par la suite être considérés comme tels par le Groupe international d'appui pour la Syrie avec l'approbation du Conseil de sécurité, conformément à la Déclaration du Groupe en date du 14 novembre, et d'éradiquer le sanctuaire qu'ils ont créé sur une partie significative des territoires de l'Iraq et de la Syrie. »<sup>103</sup>

<sup>99</sup> Au lendemain des attentats du 13 novembre, la Russie a proposé une nouvelle version de son projet de résolution du 30 septembre, proposition qui s'est effacée devant les légitimes prétentions françaises à porter ce qui allait devenir la résolution 2249. Dans le précédent projet russe du 30 septembre 2015, le Conseil « [d]emand[ait] à tous les pays de participer autant que possible à ces efforts et de coordonner leurs activités, avec le consentement des États sur les territoires desquels de telles activités sont menées et en accord avec les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale des États membres » (AFP, 1<sup>er</sup> octobre 2015).

<sup>100</sup> Sont imputables à la Russie l'inclusion de la mention à la Charte des Nations Unies (§ 5, cité *infra*), ainsi que la référence en préambule au processus politique de règlement du conflit syrien (« *Déclarant de nouveau* que la situation continuera de se détériorer en l'absence d'un règlement politique du conflit syrien et soulignant qu'il importe que soient appliquées les dispositions du Communiqué de Genève en date du 30 juin 2012 qui est joint en annexe à sa résolution 2118 (2013), de la déclaration conjointe sur les conclusions des pourparlers multilatéraux sur la Syrie tenus à Vienne le 30 octobre 2015 et de la Déclaration du Groupe international d'appui pour la Syrie, en date du 14 novembre 2015 »). V. la déclaration du représentant de la Fédération de Russie, qui se félicite de ces « rectifications » au projet français (S/PV.7565).

<sup>101</sup> La résolution ne se limite pas sa condamnation à ces seuls attentats : elle « [c]ondamne sans équivoque et dans les termes les plus forts les épouvantables attentats terroristes qui ont été commis par l'EIIL, également connu sous le nom de Daech, le 26 juin 2015 à Sousse, le 10 octobre 2015 à Ankara, le 31 octobre 2015 au-dessus du Sinaï, le 12 novembre 2015 à Beyrouth et le 13 novembre 2015 à Paris, et tous les autres attentats commis par l'EIIL » (§ 1<sup>er</sup>).

<sup>102</sup> V. D. AKANDE, M. MILANOVIC, « The Constructive Ambiguity of Security Council's ISIS Resolution », publié le 21 novembre 2015 sur <www.ejiltalk.org>.

<sup>103</sup> Si l'on prend en considération le fait que le texte a été rédigé et adopté en langue anglaise, avant d'être traduit en français, il n'est pas à exclure qu'un choix contestable de traduction de la préposition « *to* » par les services de l'ONU ait quelque peu altéré le sens de la résolution. Dans le texte anglais en effet le Conseil « [c]alls upon

\*\*\*33\*\*\*

L'on sait que dans le jargon onusien, « prendre toutes les mesures nécessaires » désigne l'usage de la force armée, de même qu'on imagine mal que « l'éradication du sanctuaire » créé par Daech intervienne sans moyens militaires<sup>104</sup>. Pour autant, le « sens ordinaire à attribuer aux termes »<sup>105</sup> commande de constater que l'emploi du verbe « demander » par le Conseil (« *calls upon* » dans la version anglaise) – terme qui figurait déjà dans le projet de résolution russe du 30 septembre<sup>106</sup> – n'a pas la même portée que celui d'« autoriser », utilisé lorsqu'un mandat à dimension militaire est confié aux États membres<sup>107</sup>. La charge permissive n'est assurément pas analogue. Faire savoir que l'on souhaite que quelque chose soit fait, ce conformément au droit en vigueur<sup>108</sup>, ne revient pas à investir d'une autorité légale exceptionnelle les personnes prêtes à accomplir cette chose. Qui plus est, à l'examen du « contexte »<sup>109</sup> interne de la résolution, il apparaît que le chapitre VII de la Charte des Nations Unies n'est pas visé, alors qu'il est d'usage depuis la résolution 678 (1991) que le Conseil frappe en préambule ses autorisations du recours à la force de la formule : « *Agissant* en application [ou en vertu] du chapitre VII de la Charte ».

Il n'en faut pas plus pour considérer que la résolution est inapte à fonder juridiquement des actions armées contre Daech ; elle leur conférerait au mieux une légitimité politique. Telle est précisément la position de la Russie, dont on sait qu'elle a contribué au texte présenté, exprimée par son représentant immédiatement après le vote<sup>110</sup> : « la résolution présentée par la France est

---

*Member States that have the capacity to do so to take all necessary measures [...] on the territory under the control of ISIL [...], to redouble and coordinate their efforts to prevent and suppress terrorist acts [...], and to eradicate the safe haven they have established [...]* » (nous soulignons). La traduction française en aurait pu (dû ?) être : « Demande aux États membres [...] de prendre toutes les mesures nécessaires [...] sur le territoire se trouvant sous le contrôle de l'EIIL *en vue de* [ou *pour*] redoubler d'effort et de coordonner leur action [...], *et en vue d'* [ou *pour*] éliminer le sanctuaire qu'ils ont créé [...] ». Les deux derniers membres de la phrase dépendraient ainsi du premier, alors que la traduction officielle en fait deux propositions coordonnées à la première. Milite en ce sens l'absence de points-virgules entre les trois propositions, qui seraient de nature à isoler chacun des membres de la phrase, et surtout le fait que l'expression « *to take all necessary measures* » demande, comme son équivalent français, un complément de but, sans lequel elle s'avère, du moins en l'espèce, agrammaticale, le complément de lieu (« *on the territory under the control of ISIL* ») ne suffisant pas à la compléter. V., illustrant la pratique constante du Conseil faisant suivre l'autorisation de « prendre toutes les mesures nécessaires » d'un complément de but, les résolutions 1464 (2003), § 9, 1510 (2003), § 4, 1778 (2007), § 6, 1973 (2011), § 4. La traduction alternative suggérée a pour effet de restreindre la portée de la « demande » du Conseil : les mesures nécessaires seraient sollicitées en vue des seules fins indiquées dans les deux propositions suivantes. Il est vrai toutefois que l'expression « prendre toutes les mesures nécessaires [...] *pour* redoubler d'efforts » n'est pas très heureuse. On peut aussi considérer que la demande de prise des mesures nécessaires sous-entend qu'elles doivent l'être *contre Daech*. Ces imperfections rédactionnelles ou relatives à la traduction sont vraisemblablement dues aux conditions d'urgence d'élaboration et d'adoption du texte.

<sup>104</sup> En ce sens, v. P. STARSKI, « Legitimized Self-Defense – Quo Vadis Security Council ? », publié le 10 décembre 2015 sur <www.ejiltalk.org>.

<sup>105</sup> Art. 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités, dont la CIJ a dit qu'il pouvait « fournir certaines indications » pour l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité (CIJ, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, avis du 22 juillet 2010, *Rec.*, p. 442, § 94).

<sup>106</sup> V. *supra* note 99.

<sup>107</sup> V. *supra* note 94.

<sup>108</sup> « [C]onformément au droit international, en particulier à la Charte des Nations Unies, au droit international des droits de l'homme, au droit international des réfugiés et au droit international humanitaire », dit le paragraphe 5 de la résolution.

<sup>109</sup> Art. 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités. V. *supra* note 105.

<sup>110</sup> Relevant que pour interpréter une résolution, les déclarations faites par les représentants d'États membres du Conseil de sécurité à l'époque de son adoption revêtent une certaine pertinence, v. CIJ, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, préc. note 105, p. 442, § 94.

un appel politique qui ne modifie en rien le cadre juridique de la lutte contre le **\*\*\*34\*\*\*terrorisme** »<sup>111</sup>. À l'instar d'une simple déclaration du président du Conseil de sécurité, la résolution serait un texte de mobilisation<sup>112</sup> dépourvu de portée normative.

On peut toutefois considérer que le texte n'est pas complètement a-juridique au regard du *jus contra bellum*. Au contraire, la résolution 2249 (2015) a ceci d'exceptionnel<sup>113</sup> qu'elle conduit le Conseil de sécurité à faire de la *soft law* en matière d'usage de la force. En adressant une « demande » aux États membres, le Conseil de sécurité se situe à tout le moins dans le champ du droit incitatif. Sur ce terrain, certes meuble, l'usage de la force contre Daech bénéficie d'une caution du Conseil de sécurité, pour autant qu'il demeure conforme au droit international, et « en particulier à la Charte des Nations Unies »<sup>114</sup>. Sans doute, cette précision insérée à l'initiative de la Russie ne fait que rappeler des obligations préexistantes. Elle peut cependant donner lieu à des interprétations contradictoires, dans la mesure où elle vise le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de la Syrie au sens de l'article 2, § 4, de la Charte tout autant que le droit naturel de légitime défense de l'article 51<sup>115</sup>.

Les partisans de l'étirement de la légitime défense n'auront qu'un petit pas interprétatif à faire pour établir que le Conseil de sécurité valide implicitement la légitime défense, individuelle ou collective, invoquée par les États en lutte contre Daech, sur le fondement de laquelle les actions militaires en territoire syrien se déroulent déjà et dont le Conseil lui-même demande l'amplification<sup>116</sup>. **\*\*\*35\*\*\***En tout état de cause, le Conseil n'exprime aucune réserve sur les opérations en cours contre Daech<sup>117</sup> ; les débats entourant l'adoption de la résolution montrent dans le même sens une solidarité des États avec la France, sans que jamais soient contestées ses actions militaires contre les positions terroristes sur le sol syrien. La Russie, qui faisait du consentement de la Syrie une condition à une action collective contre Daech sur son territoire<sup>118</sup>,

---

<sup>111</sup> S/PV.7565.

<sup>112</sup> V. la déclaration du représentant de la France devant le Conseil de sécurité : « Cette résolution crée donc les conditions d'une mobilisation internationale » (S/PV.7565).

<sup>113</sup> V. néanmoins la résolution 83 du 27 juin 1950 dans laquelle le Conseil « [*r*]ecommande aux Membres [de l'ONU] d'apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants [...] » et la résolution 221 du 9 avril 1966, où le Conseil « *prie* [« calls upon » dans la version anglaise] le Gouvernement du Royaume-Uni [...] d'empêcher, au besoin par la force, l'arrivée à Beira de navires dont on a lieu de croire qu'ils transportent du pétrole destiné à la Rhodésie du Sud [...] ».

<sup>114</sup> Les « mesures nécessaires » doivent de plus être prises conformément « au droit international des droits de l'homme, au droit international des réfugiés et au droit international humanitaire » (§ 5). Cet aspect de la résolution demeurant hors du champ de cette étude, on se contentera de rappeler sommairement que, s'agissant du *jus in bello*, les principes de base du droit humanitaire commandent entre autres de ne pas tuer sans discrimination (ce qui impose de distinguer les combattants des populations civiles), de ne pas causer de catastrophe écologique (par le bombardement d'installations pétrolières, par exemple) ou d'éviter la destruction de biens culturels. Ils prohibent en tout état de cause la création d'un « Guantanamo à la française » privant de la protection du droit les membres de Daech qui seraient éventuellement capturés en Syrie, en Irak et à plus forte raison sur le territoire national.

<sup>115</sup> V. Ph. WECKEL, « Les bases de l'union militaire contre Daech », publié le 22 novembre 2015 sur <[www.sentinelle-droit-international.fr](http://www.sentinelle-droit-international.fr)>. L'auteur note que « la résolution gèle les divergences de vues sur le titre à l'emploi de la force : chaque participant fera son affaire du titre qui fonde son intervention propre. Dans un tel contexte de neutralisation des divergences, la Russie a pu accepter que la nécessité du consentement de l'État syrien ne soit pas mentionnée ».

<sup>116</sup> L'Ambassadeur Delattre a ainsi déclaré que « [*c*]ette résolution encadre notre action dans le cadre du droit international et dans le respect de la Charte des Nations Unies, qui est notre bien commun, j'allais dire : qui est notre trésor commun » (S/PV.7565). Le propos est ambigu mais admet à tout le moins que l'« action » de la France est endossée par le Conseil de sécurité qui se contente de l'« encadrer » à travers la résolution 2249.

<sup>117</sup> Cf. J. VERHOEVEN, *loc. cit.* note 39, p. 62, au sujet de l'opération « Liberté immuable ».

<sup>118</sup> V. *supra* note 99 le projet de résolution russe du 30 septembre 2015.

semble acquiescer aux bombardements français pourtant menés sur le fondement de la légitime défense. Même si, à l'inverse de la résolution 1368 (2001) adoptée au lendemain des attentats du 11-septembre, la résolution 2249 ne rappelle pas en préambule le droit naturel de légitime défense individuelle ou collective des États pour répondre aux attentats de Daech<sup>119</sup>, elle porte en son sein un consensus de nature à contribuer à l'évolution du droit de la légitime défense<sup>120</sup>.

Une interprétation complémentaire de la résolution, en ligne avec les objectifs de la France consistant à mobiliser ses partenaires européens dans la lutte contre Daech, permet de déceler dans le texte une autorisation subliminale, ou une « presque autorisation », du recours à la force. Il s'agirait en d'autres termes d'une résolution frôlant le seuil de normativité « autorisationnelle » sans toutefois l'atteindre. Même s'il ne le vise pas explicitement, le Conseil se situe en effet dans la logique du chapitre VII de la Charte. Dans le préambule du texte, après avoir rappelé une série de résolutions prises sur ce fondement, il constate, amplifiant même la qualification de l'article 39<sup>121</sup> pour montrer le caractère exceptionnel du danger, que Daech « constitue une menace mondiale d'une gravité sans précédent contre la paix et la sécurité internationales ». Le visa formel du chapitre VII n'est au reste qu'un usage dont le Conseil pourrait tout à fait se départir. De plus, le vocabulaire « musclé » employé par la résolution (« tous les moyens nécessaires ») rapproche la résolution des décisions d'autorisation d'usage de la force<sup>122</sup>. Il n'y aurait pas lieu, enfin, de négliger l'« effet obligatoire » qui peut s'attacher à l'emploi du verbe « demander » par le Conseil de sécurité, ainsi que la CIJ l'a reconnu dans un avis resté célèbre<sup>123</sup>. **\*\*\*36\*\*\***

Quoi qu'il en soit, la « demande » du Conseil aux États membres de s'engager dans la lutte contre Daech n'est pas restée lettre morte. Parmi les États en « capacité » de « prendre toutes les mesures nécessaires », le Royaume-Uni et l'Allemagne ont décidé de s'engager militairement contre l'organisation djihadiste en Syrie<sup>124</sup> après le vote favorable, à une majorité très confortable, de leur parlement respectif. Il est frappant de constater que la résolution 2249 a rempli la fonction que les autorités françaises lui avaient assignée : celle de support juridique – certes partiel et imparfait mais de poids – à la décision de ces États de recourir à des mesures militaires<sup>125</sup>. Le Premier ministre David Cameron a fondé l'intervention britannique envisagée sur le droit de légitime défense collective<sup>126</sup>, l'adoption unanime de la résolution 2249 étant

---

<sup>119</sup> Une telle précision n'aurait probablement pas recueilli l'assentiment de la Russie, dont la position consiste à mettre en avant le consentement de la Syrie aux frappes sur son territoire.

<sup>120</sup> V. *supra* II, B.

<sup>121</sup> « Le Conseil constate l'existence d'une menace contre la paix [...] ».

<sup>122</sup> Le journal *Le Monde* relève ainsi que « selon les diplomates français », l'expression « toutes les mesures nécessaires » employé dans le texte « laisse place à l'interprétation » (« L'ONU autorise 'toutes les mesures' contre l'État islamique », *Le Monde*, 21 novembre 2015).

<sup>123</sup> CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, *Rec.*, spéc., p. 53, § 114.

<sup>124</sup> Le Royaume-Uni participait déjà à la coalition mais limitait ses frappes au territoire irakien, en se prévalant du consentement de cet État. L'Allemagne, pour sa part, ne faisait pas partie de la coalition avant l'adoption de la résolution 2249.

<sup>125</sup> Sur la prise en compte, pour l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité, de « la pratique ultérieure [...] des États à l'égard desquels les résolutions en question ont une incidence », v. CIJ, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance...*, préc. note 105, § 94.

<sup>126</sup> Communication de M. David Cameron sur sa réponse au rapport sur les opérations militaires en Syrie du *Foreign Affairs Select Committee* de la Chambre des Communes, 26 novembre 2015 : « *the main basis of the global coalition's actions against ISIL in Syria is the collective self-defence of Iraq. There is a solid basis of evidence on which to conclude, firstly, that there is a direct link between the presence and activities of ISIL in Syria, and their ongoing attack in Iraq and, secondly, that the Assad regime is unwilling and/or unable to take*

présentée comme « soulignant » la légalité de l'usage de la force en légitime défense afin de prévenir de nouvelles « atrocités » de la part de Daech<sup>127</sup>. La teneur des débats devant la Chambre des Communes montre même que la résolution a joué un rôle déterminant dans le soutien des parlementaires à l'engagement militaire britannique, certains parmi les plus influents d'entre eux n'hésitant à la présenter comme une base juridique indiscutable à l'usage de la force<sup>128</sup>. Pour le gouvernement allemand, le fondement juridique de la décision d'envoyer des troupes réside dans l'article 51 de la Charte des Nations Unies « en conjonction » avec l'article 42, § 7, du traité de l'Union européenne (la clause \*\*\*37\*\*\* de légitime défense collective européenne)<sup>129</sup> ainsi que les résolutions 2170 (2014), 2199 (2015) et 2249 (2015)<sup>130</sup>. Cette dernière est donc un peu noyée parmi d'autres arguments, mais par une sorte d'effet d'accumulation, elle participerait de la légalité de l'engagement allemand.

Le problème est que les interventions sont dans les deux cas justifiées par une approche de la légitime défense relevant au mieux de la *lex ferenda*<sup>131</sup>, combinée à une résolution du Conseil de sécurité qui contient une demande *soft* de recours à « toutes les mesures nécessaires ». Le *jus contra bellum* n'en sort pas indemne, tant il est permis de douter que l'usage légal de la force puisse être tiré de l'addition de deux normes à autorité faible. *Mou + mou = mou* ! Cette libéralisation de l'usage de la force dont se prévalent les États en lutte contre le terrorisme djihadiste laisse augurer de futures interventions militaires sur des fondements plus au moins solides dans des contrées voisines où Daech commence à prospérer (Égypte, Libye, Tunisie etc.) ou dans d'autres plus lointaines (Nigeria, Afghanistan). Certes, la résolution 2249 prend le soin de limiter son champ d'application *ratione loci* au « territoire se trouvant sous le contrôle [de Daech] en Syrie et en Irak » (§ 5). Elle a néanmoins fait sauter certains verrous, dont celui de la compétence prioritaire du Conseil de sécurité pour prendre des mesures en matière de lutte contre le terrorisme.

## B. L'entérinement du renoncement

Au lendemain du 11 septembre 2001, le Conseil de sécurité s'était dit « prêt à prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre aux attaques terroristes »<sup>132</sup>. C'est pourtant sur le

---

*action necessary to prevent ISIL's continuing attack on Iraq – or indeed attacks on us* » (en ligne sur <[www.gov.uk](http://www.gov.uk)>).

<sup>127</sup> *Id.* (« *It is also clear that ISIL's campaign against the UK and our allies has reached the level of an 'armed attack' such that force may lawfully be used in self-defence to prevent further atrocities being committed by ISIL. And this is further underscored by the unanimous adoption of UN Security Council Resolution 2249* »).

<sup>128</sup> V. M. MILANOVIC, « How the Ambiguity of Resolution 2249 Does Its Work », publié le 3 décembre 2015 sur <[www.ejil.org](http://www.ejil.org)>. Pour M. Hilary Benn, *Foreign Secretary* du *Shadow Cabinet* : « *We now have a clear and unambiguous UN Security Council Resolution 2249, paragraph 5 of which specifically calls on member states to take all necessary measures to redouble and co-ordinate their efforts to prevent and suppress terrorist acts committed specifically by ISIL, and to eradicate the safe haven they have established over significant parts of Iraq and Syria. [...] So given that the United Nations has passed this resolution, given that such action would be lawful under Article 51 of the UN Charter – because every state has the right to defend itself – why would we not uphold the settled will of the United Nations [...]* ». *Contra* v. la déclaration de M. Jeremy Corbyn, chef du parti travailliste : « *UN Security Council resolution 2249 [...] does not give clear and unambiguous authorisation for UK bombing in Syria. To do so, it would have had to be passed under chapter 7 of the UN charter, to which the Security Council could not agree* ». Débats du 2 décembre 2015, en ligne sur le site <[www.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk)>.

<sup>129</sup> *V. supra* note 47.

<sup>130</sup> V. A. PETERS, « German Parliament decides to send troops to combat ISIS – based on collective self-defence 'in conjunction with' SC Res. 2249 », publié le 8 décembre 2015 sur <[www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org)>.

<sup>131</sup> *V. supra* II, B.

<sup>132</sup> Résolution 1368 (2001) du 12 septembre 2001.

fondement du droit de légitime défense, rappelé en préambule de la résolution 1368, que les opérations militaires en Afghanistan ont été menées. Aux mesures collectives, les réactions militaires décentralisées au nom de la légitime défense ont été privilégiées. La résolution 2249 recèle un même paradoxe : celui d'un Conseil de sécurité unanime et mobilisé dont les pouvoirs de contrainte ne sont pas employés.

Immédiatement après les attentats du 13 novembre, les autorités françaises se sont en effet tournées vers le Conseil<sup>133</sup>, dont on pouvait attendre, conformément à la Charte, qu'il décidât de mesures de sécurité collective (en ce compris des mesures militaires, à travers l'autorisation du recours à la force) pour mettre un terme à la menace à la paix et la sécurité internationales que constitue Daech. **\*\*\*38\*\*\***Partant, l'action du Conseil aurait désactivé le droit de légitime défense, celui-ci étant invocable selon l'article 51 de la Charte de San Francisco « jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». Par hypothèse, la légitime défense s'exerce sans autorisation du Conseil de sécurité. Elle n'est qu'un palliatif au blocage du système de sécurité collective. Dès lors que le Conseil s'acquitte de sa responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, elle est désactivée.

Sans doute les États en lutte contre le terrorisme, en 2001 comme en 2015, étaient-ils peu désireux d'enserrer leurs opérations militaires dans les contours même lâches d'une autorisation du Conseil. La voie suivie est autre, en effet : la France et ses alliés continuent de se prévaloir de leur droit de légitime défense (ou du consentement de l'Irak). À travers la résolution 2249, le Conseil est relégué à un rôle secondaire, entre organe d'endossement et simple caution morale, loin de la fonction centrale que lui assigne la Charte des Nations Unies.

Alors que pour les rédacteurs de la Charte, le Conseil était censé entreprendre *lui-même* des actions militaires nécessaires à la paix et la sécurité internationales au moyen des forces que les États étaient tenus de mettre à sa disposition (art. 42), en l'absence de conclusion des accords spéciaux prévus à l'article 43, la pratique a enregistré l'adaptation du système de sécurité collective à travers les mandats à dimension militaire confiés aux États membres : l'usage de la force se fait en application de mesures collectives décidées par le Conseil de sécurité (les résolutions d'autorisation), mais il prend une forme décentralisée, à travers les opérations menées par les États membres<sup>134</sup>.

Force est de constater qu'en matière de lutte contre le terrorisme transnational (celui d'Al-Qaïda ou de Daech), la décentralisation du pouvoir de contrainte internationale progresse encore d'un pas. Le Conseil de sécurité ne décide même plus de mesures collectives : il se contente de laisser les États membres agir au nom de la légitime défense ou en vertu du consentement de l'État territorial concerné<sup>135</sup>, en endossant, dans le meilleur des cas, au moyen d'une résolution le recours à la force entrepris sur ces fondements parfois discutables au demeurant. Ce rabaissement du rôle du Conseil de sécurité à des fonctions de bénédiction lointaine va de pair

---

<sup>133</sup> Comme le relève M. Delattre : « la France croit profondément à la raison d'être de l'Organisation. L'ONU, c'est le primat du droit et de la sécurité collective. C'est donc vers le Conseil de sécurité que le Président de la République s'est naturellement tourné pour organiser et mobiliser notre action internationale » (S/PV.7565).

<sup>134</sup> V. P. DAILLIER, « Article 42 », in *La Charte des Nations Unies...*, *op. cit.* note 74, pp. 1243 et s.

<sup>135</sup> V. la résolution 2259 du 23 décembre 2015, dans laquelle le Conseil « [e]xhorte les États Membres à aider au plus vite le Gouvernement d'entente nationale, à sa demande, à lutter contre les menaces qui pèsent sur la sécurité en Libye et à prêter un concours actif au nouveau gouvernement en vue de vaincre l'EIL, les groupes qui ont prêté allégeance à l'EIL, Ansar Al-Charia, et tous les autres individus, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaïda opérant en Libye » (it. aj.).

avec une autonomisation des États dans le maintien de la paix et la sécurité internationales, qui passe notamment par une extension de la notion de légitime défense. Il n'est pas certain que la stabilité des relations internationales y gagne. **\*\*\*39\*\*\***

De la brume entourant les conditions du recours à la force par la France, et d'autres États de la coalition, contre Daech, un constat émerge : comme au plan interne, la lutte contre le terrorisme ne se mène pas à droit constant. On nous change notre droit de la sécurité collective – et plus généralement notre *jus contra bellum*. Il importe à tout le moins que les internationalistes en aient pleinement conscience.

## RÉSUMÉ

Les opérations militaires menées par la France contre Daech bousculent les normes du *jus contra bellum*. Le consentement donné par l'Irak assure certes la légalité des bombardements des positions djihadistes sur le territoire de cet Etat. Mais seule une conception de la légitime défense en décalage avec la *lex lata* permet de fonder juridiquement les frappes françaises en Syrie. La résolution 2249 adoptée par le Conseil de sécurité après les attentats du 13 novembre 2015 constitue un petit monstre normatif inapte à leur fournir une base juridique autonome ; elle entérine en revanche un rabaissement des fonctions du Conseil de sécurité dans l'utilisation de la force contre le terrorisme.

## ABSTRACT

The military operations conducted by France against ISIS blur the rules of *jus contra bellum*. The legality of French strikes on the territory of Iraq is covered by the consent of that State. But only an extended interpretation of self-defence can justify the bombing in Syria. Security Council resolution 2249 adopted after the events of 13 November 2015 is a normative little monster incapable of providing an autonomous legal basis for the strikes. Instead, it acknowledges the downgrading of the Security Council's role in the use of force to fight terrorism.

## RESUMEN