

LE CADRE JURIDIQUE DE L'INTERVENTION FRANÇAISE AU MALI

Anne-Sophie TRAVERSAC

*Maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas Paris II,
en détachement auprès des Écoles de Saint-Cyr Coëtquidan*

En cette année 2013, plusieurs théâtres ont mis à l'épreuve le *jus ad bellum*. Dès le 11 janvier 2013, le président français François Hollande décidait, sans mandat de l'Organisation des Nations Unies, du déclenchement de l'Opération Serval. Le président de la République, le Premier ministre ou encore le ministre des Affaires étrangères arguèrent de plusieurs fondements juridiques différents voire contradictoires pour justifier de cette intervention des forces françaises sur le territoire souverain du Mali. Fut tantôt mis en avant l'article 51 de la Charte relatif à la légitime défense, fut tantôt invoquée la résolution du Conseil de sécurité 2085 (2012) ou plus largement fut évoquée la seule « légalité internationale ». Si plusieurs résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies avaient été prises en 2012, sans toutefois donner mandat à la France, ce n'est que la résolution 2100 (2013) du 25 avril 2013 qui vint *a posteriori* reconnaître les bienfaits de cette intervention, sans en trancher les fondements juridiques.

Le 15 septembre 2013, les experts de l'ONU remettaient un rapport au Secrétaire général faisant état d'une attaque chimique dans la banlieue de Damas, sans toutefois se prononcer sur son auteur. Condamnant fermement cette attaque, la France et les États-Unis l'attribuèrent au régime de Bachar Al-Assad et se préparaient à une attaque militaire imminente alors même que le Conseil de Sécurité, déchiré par des intérêts divergents, n'avait pas pu voter une seule résolution depuis le début du conflit sur le sol syrien au printemps 2011. Fruit des négociations entre la Russie et les États-Unis, la demande d'adhésion de la Syrie à la Convention internationale relative à l'interdiction des armes chimiques puis la résolution du Conseil de Sécurité 2118 (2013) semblent de nouveau porter le droit international au centre des préoccupations étatiques et éloigner les volontés bellicistes exprimées.

Alors que tout semble opposer les conflits au Mali et en Syrie, à commencer par leur nature même, c'est l'Organisation des Nations Unies qui cristallise de mêmes interrogations. Peut-elle être toujours considérée comme un cadre légitime et respecté au regard du *jus ad bellum*? À l'heure de la « guerre contre le terrorisme »¹, la Charte de San Francisco, qui bannissait explicitement et pour la

¹ V. not. parmi l'abondante littérature : Trigoudja H., « Quel(s) droit(s) applicable(s) à la "guerre au terrorisme" ? », *AFDI*, 2002, vol. 48, p. 81-102.

première fois le recours à la menace ou à l'emploi de la force, apparaît dépassée voire bafouée par les acteurs que sont les États, *a fortiori* le Conseil de sécurité, miné par sa composition critiquée, semble incapable de prôner une solution acceptée par l'ensemble des États membres, y compris ses membres permanents, alors qu'il a « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales »². Sans vouloir dépasser le mandat donné d'une étude relative au cadre juridique de l'intervention française au Mali, la situation en Syrie s'inscrit nécessairement dans l'analyse du *jus ad bellum* tel que malmené en cette année 2013. C'est également vers la République centrafricaine qu'il faut finalement porter un regard attentif en cette fin d'année 2013, cadre qui semble redonner à l'Organisation des Nations Unies l'occasion de voir respectés – enfin – le texte et l'esprit de la Charte de San Francisco.

L'Opération Serval au Mali se comprend tout d'abord au regard des résolutions du Conseil de sécurité prises au cours de l'année 2012. Votées avant le déclenchement de l'intervention française, elles ne doivent pas induire en erreur sur le fondement juridique de celle-ci, la France intervenant sur le territoire souverain du Mali sans mandat de l'ONU (I). Si plusieurs fondements juridiques ont été simultanément, et à tort, évoqués par le pouvoir exécutif français (II), le cadre juridique de l'intervention repose exclusivement sur la lettre du président par intérim malien requérant l'aide de la France (III) ; le *satisfecit* de l'ONU exprimé par la résolution 2100 (2013) légitime *a posteriori* l'intervention, sans se prononcer sur sa légalité (IV). Les faiblesses de l'ONU en cette année 2013 sont flagrantes et démontrées en Syrie, alors qu'un nouveau théâtre en Centrafrique intéresse également l'Organisation (V).

I. Les résolutions du Conseil de sécurité, un cadre préexistant à l'intervention française.

En ce début d'année 2012, le Sahel connaît une montée en puissance des groupes rebelles menaçant particulièrement l'unité territoriale du Mali. Ainsi, le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) revendique la fondation d'un État propre et, à cette fin, déclare l'indépendance de l'Azawad le 6 avril. Après une mutinerie, le pouvoir détenu par un gouvernement démocratiquement élu est revendiqué par des éléments des forces armées maliennes. Une médiation menée par le Burkina Faso, sous l'égide de la CEDEAO³, aboutit finalement à la nomination de Dioncounda Traoré, président de l'Assemblée nationale, en qualité de président de la République malienne par intérim⁴. Trois résolutions du Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, vont être successivement adoptées, témoignant du souci croissant de l'Organisation face aux menaces exprimées dans cette région depuis le début de l'année 2012.

Tout d'abord, la résolution 2056 (2012) du 5 juillet 2012, relative à la paix et à la sécurité en Afrique⁵, met en exergue, d'une part, le nécessaire rétablissement de

² Art. 24 § 1 de la Charte des Nations Unies.

³ Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest.

⁴ La junte militaire s'écarter à l'annonce de la démission du président Touré le 8 avril 2012, le président par intérim est investi le 12 avril.

⁵ Résolution du Conseil de sécurité 2056 (2012), « Paix et sécurité en Afrique ».

l'ordre constitutionnel. Le Conseil exprime « son plein soutien aux efforts » de médiation des acteurs régionaux et internationaux, en particulier la CEDEAO et l'Union africaine, et exprime « son appui aux autorités de transition du Mali ». Le Conseil, évoquant, d'autre part, l'intégrité territoriale et la souveraineté de cet État, exhorte les « groupes rebelles présents dans le Nord du Mali » à mettre « complètement et immédiatement fin aux hostilités sans conditions ». Constatant la menace terroriste croissante au Sahel, cette résolution s'inscrit avant tout dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, rappelant particulièrement aux États membres leurs obligations découlant de précédentes résolutions et les engageant « à soutenir l'entreprise de réforme des forces de sécurité maliennes et en renforcer les capacités ». Est évoquée, enfin, la demande de l'Union africaine et de la CEDEAO d'un déploiement d'une force de stabilisation de cette dernière.

Ensuite, la résolution 2071 (2012)⁶, adoptée le 12 octobre 2012, tout en reprenant l'essentiel des éléments développés dans la résolution 2056, met surtout en avant la force militaire internationale *sollicitée* par les autorités de transition maliennes. Le Conseil rappelle à cet égard les demandes faites par les autorités maliennes à la CEDEAO concernant une aide militaire dès septembre 2012, puis la demande faite au Secrétaire général pour le déploiement d'une force militaire *internationale*. Le Conseil dans cette résolution se déclare « prêt » à donner suite à la demande des autorités de transition maliennes pour qu'une force militaire internationale « prête son concours aux forces armées maliennes en vue de la reconquête des régions occupées du Nord du Mali »⁷. Ainsi, la mise en place d'une force militaire ne se conçoit alors que dans un cadre international et sous l'égide des Nations-Unies.

Enfin, la résolution 2085 (2012), présentée par la France et adoptée le 20 décembre 2012⁸, est le dernier texte adopté par le Conseil de sécurité avant la décision française d'intervenir sur le territoire malien. Elle s'inscrit nécessairement dans la droite ligne des précédentes résolutions en mettant en exergue d'abord le processus politique devant conduire à « rétablir pleinement l'ordre constitutionnel et l'unité nationale » - énonçant notamment la tenue en 2013 d'élections présidentielle et législatives pacifiques et crédibles – mais aussi la condamnation des groupes terroristes « solidement implantés dans le Nord »⁹. Le texte insiste sur le fait « qu'un

⁶ Résolution du Conseil de sécurité 2071 (2012), « la situation en Mali ».

⁷ Le texte de la résolution requiert, aux fins de planification militaire, une consultation avec l'ensemble des acteurs, pays voisins, pays de la région et de « tous les partenaires bilatéraux », il appelle les États membres et les organisations régionales et internationales « à fournir un appui coordonné à ces préparatifs », et invite en particulier l'Union africaine et l'Union européenne « à prêter dès que possible et de manière coordonnée aux forces armées et aux forces de sécurité maliennes leurs concours et leur savoir-faire, ainsi que leur appui en matière de formation et de renforcement des capacités » (§ 6 et 7).

⁸ Résolution du Conseil de sécurité 2085 (2012), « la situation en Mali ».

⁹ Le Conseil souligne la nécessaire protection des civils en rappelant ses résolutions, en particulier en période de conflit armé, il invite la MISMA à concourir à l'action menée notamment par la Cour pénale internationale, v. en ce sens la lettre adressée dès le 13 juillet 2012 par le Ministre de la Justice de la République du Mali à la Cour pénale internationale : « en vertu de l'article 14 du Statut de la Cour Pénale internationale (CPI), l'État du Mali, en tant qu'État partie au Statut de Rome, a l'honneur de déférer devant vous les crimes les plus graves commis depuis le mois de janvier 2012 sur son territoire (...). Il s'agit de violations graves et massives des droits de l'Homme et du Droit International Humanitaire commises notamment dans la partie Nord du territoire (...) », www.icc-cpi.int.

règlement durable de la crise malienne ne peut être trouvé que sous la prééminence du Mali ». L'intérêt principal de cette résolution réside dans la distinction faite entre la nécessaire formation des forces maliennes – le Conseil demande instamment aux États membres un *soutien* en ce sens – et le déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous *conduite africaine* (MISMA) qu'il autorise par cette résolution. Les tâches sont énumérées, dont celle de « reprendre les zones du nord ». Cet objectif sera, bien avant la constitution d'une telle force africaine, l'objectif visé par l'Opération Serval. Il ne s'agissait finalement pour cette résolution 2085, en cette fin du mois de décembre 2012, que de répondre à la demande du Mali en ouvrant la voie à une force internationale, en précisant les objectifs et moyens de la MISMA : demande de contingents, de matériel ou encore de renseignement. Sollicitée par le Mali dès septembre 2012, le déploiement d'une force militaire se prépare lentement. Toutefois, dans la résolution 2085, le Conseil soulignait que « le temps press[ait] » face à cette menace terroriste dans le nord. Sans attendre le déploiement de la MISMA, et sans mandat de l'ONU, le chef de l'État français a engagé les forces françaises au Mali le 11 janvier 2013, alors même que, la veille, le président du Conseil de sécurité réaffirmait la volonté des membres de « s'attacher à mettre pleinement en œuvre les résolutions du Conseil sur le Mali, en particulier la résolution 2085, dans tous ses aspects »¹⁰.

II. Le cadre juridique de l'intervention au Mali tel qu'évoqué par les acteurs politiques français : entre ambiguïtés et paradoxes.

Les premières déclarations politiques relatives au cadre juridique dans lequel s'inscrivait l'Opération Serval furent pour le moins ambiguës voire contradictoires. Ces confusions sémantiques et juridiques marquées pouvaient entretenir un doute quant à la légalité de cette intervention¹¹.

Dans ses vœux aux armées¹², le 9 janvier 2013, le président français évoque le terrorisme, « cette forme de barbarie qui a déclaré la guerre à toutes les civilisations, a pris racine dans le Sahel et dans le nord du Mali ». Tout en rappelant l'initiative de la France ayant conduit à la résolution 2085, il précise que « la France, avec l'Union européenne, participera à la *formation* des forces armées, à la fois celles du Mali et celles des Africains par rapport à l'opération qu'eux seuls peuvent décider ». Évoquant ensuite le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale devant lui être présenté, il signale que l'enjeu pour la France est « de rester en mesure de peser dans la gestion et le règlement des crises mettant en cause la

¹⁰ « Les membres du Conseil expriment leur volonté résolue de s'attacher à mettre pleinement en œuvre les résolutions du Conseil sur le Mali, en particulier la résolution 2085 (2012) dans tous ses aspects. Dans ce contexte, ils souhaitent que soit rapidement déployée la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) », déclaration à la presse du Conseil de sécurité sur le Mali, SC/10878, AFR/2502.

¹¹ Sur ces questions, il convient de souligner qu'il y eut, comme cela a été le cas en France fréquemment par le passé, un consensus politique, tant au moment de la décision d'engager les forces (Art 35 al. 2 de la Constitution de 1958, débat du 16 janvier 2013) que quand il s'est agi de prolonger l'opération (art 35 al. 3 de la Constitution de 1958, 22 avril 2013). Notons que la discussion sur le fondement juridique a peu ému l'opinion publique, de rares articles ont été publiés. Faut-il s'en étonner ou le regretter ? De telles considérations échappent par nature à notre propos.

¹² Vœux de M. le président de la République aux Armées, à Olivet (Loiret), 9 janvier 2013, www.elysee.fr.

sécurité internationale ou nos intérêts stratégiques » et affirme clairement que « la France intervient *toujours* au nom de la légalité internationale, *sur mandat des Nations-Unies*, pour servir une cause encore plus grande que la nôtre qui est celle du maintien de la paix dans le monde »¹³. Deux jours plus tard, la déclaration du président français informant de l'envoi des forces armées françaises ne peut pas mettre en avant un quelconque mandat de l'ONU.

En ce vendredi 11 janvier 2013, le chef de l'État indique que, face à une agression d'éléments terroristes venant du Nord, l'existence d'un État ami est en cause autant que la sécurité des ressortissants français. La France a « répondu à la demande d'aide du président du Mali appuyée par les pays africains de l'Ouest » et intervient « dans le cadre de la légalité internationale »¹⁴. Le 12 janvier, à l'issue du Conseil restreint de défense¹⁵, le président français semble compléter son propos et signale que la France « à la demande du président du Mali *et* dans le respect de la Charte des Nations Unies, s'est engagée pour appuyer l'armée malienne » ; il constate déjà que si un « coup d'arrêt a été porté » « notre mission n'est pas achevée » – il ne peut ici s'agir que de la mission que la France s'est elle-même donnée – à savoir « préparer le déploiement d'une force d'intervention africaine pour permettre au Mali de recouvrer son intégrité territoriale, *conformément aux résolutions du Conseil de sécurité* ». S'il est aisé de comprendre l'intérêt politique de se placer dans le cadre des résolutions du Conseil de sécurité, cette affirmation n'en est pas moins erronée. En effet, si les résolutions 2056, 2071 et 2085 concernent la situation au Mali, elles ne donnent aucun mandat à la France pour intervenir sur ce territoire souverain. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la résolution de 2085 ne fait qu'autoriser le déploiement de la MISMA, sous conduite africaine. L'argument avancé par le chef de l'exécutif tient au fait que la France « préparerait » ce déploiement¹⁶. Si l'affirmation s'est avérée *a posteriori* exacte d'un point de vue opérationnel, la résolution 2085 ne prévoyait ni n'autorisait aucune intervention préalable d'un État pour ce déploiement. Il s'agit donc d'une interprétation excessive et erronée que de considérer la résolution 2085 comme le fondement de l'intervention. Contenant uniquement une invitation adressée à l'ensemble des acteurs étatiques et régionaux en faveur d'une aide au Mali, elle permet certainement de légitimer l'intervention, mais elle ne la fonde pas en droit. Cet argument démontre la confusion, entretenue également par d'autres déclarations, entre légitimité et légalité.

La déclaration du président français du 12 janvier souligne par ailleurs que l'action est « soutenue par l'ensemble de la Communauté internationale » et que la mission est accomplie « au nom de » cette même communauté internationale, cette affirmation est également inexacte d'un point de vue juridique¹⁷. D'un point de vue

¹³ Nous soulignons.

¹⁴ Déclaration du président de la République sur la situation au Mali, 11 janvier 2013, www.elysee.fr.

¹⁵ Déclaration du président de la République à l'issue du Conseil restreint de défense, 12 janvier 2013, www.elysee.fr.

¹⁶ V. not. Déclaration de J.-M. Ayrault, Premier ministre, à l'issue de la réunion avec les parlementaires sur les opérations extérieures de la France, Lundi 14 janvier 2013, Hôtel de Matignon.

¹⁷ V. également en ce sens la déclaration du Premier ministre français le 14 janvier 2013, précitée : « la France agit à la demande du président du Mali, et dans le respect de la Charte des Nations Unies. Elle bénéficie du soutien de la communauté internationale, à commencer par les États africains. Plusieurs de nos partenaires, notamment le Royaume-Uni, la Belgique, le Danemark, les États-Unis, et le Canada nous

opérationnel, la France a pu compter sur le soutien de plusieurs membres des Nations Unies, notamment de la Grande-Bretagne, des États-Unis ou encore de la Russie, les uns ou les autres proposant d'acheminer des troupes et /ou du matériel ou de mettre à disposition des moyens de renseignement. D'un point de vue politique, la France a également pu compter sur le soutien exprimé par de nombreux États, en particulier africains. Mais il ne faut voir là en tout état de cause qu'une somme de soutiens bilatéraux et non l'expression juridique et multilatérale d'une décision prise par le Conseil de sécurité ou l'Organisation plus largement¹⁸.

Enfin, le président de la République soulignait que la France « ne poursuit [vrai]t aucun intérêt particulier » et n'avait pas d'autre but « que la lutte contre le terrorisme ». Si la « guerre contre le terrorisme » est fréquemment invoquée, si cet argument s'inscrit pleinement dans un objectif vaste et protéiforme de l'Organisation des Nations Unies, il ne peut s'agir d'un fondement juridique à une intervention armée au regard de la Charte, en tout cas exprimé sans autre développement¹⁹.

D'autres déclarations démontrent ces mêmes ambiguïtés et paradoxes quant à la justification juridique de l'intervention française. Le 11 janvier, le ministre des Affaires étrangères français évoquait « la légitimité tirée des résolutions des Nations Unies » et une « légitimité, tirée de l'article 51 » ; le 13 janvier il se voulait rassurant, puisque, « bien évidemment, nous intervenons dans le cadre de cette résolution 2085 »²⁰. Outre la confusion toujours marquée entre légitimité et légalité, il convient de souligner – sans avoir besoin de multiplier ces différentes interventions politiques – que de nombreuses « pistes » juridiques pouvant justifier l'intervention ont été évoquées, la multiplicité des fondements venant *in fine* nuire à la cohérence du raisonnement juridique. À l'examen de ces fondements divers mis en avant, seule la demande d'aide formulée par le président par intérim malien permet sans difficulté particulière de justifier en droit l'Opération Serval.

III. La demande d'aide du Mali, fondement juridique de l'intervention française.

« Intervenant dans un cadre juridique *clair* au profit d'un État faible de la zone instable du Sahel, la France a su, malgré d'importants défis, remporter une victoire militaire indéniable »²¹. Le rapport d'information déposé le 18 juillet 2013 devant l'Assemblée nationale pouvait laisser espérer, après les déclarations politiques confuses survenues dans les quelques jours ayant suivi le déclenchement de l'opération, une argumentation juridique étoffée. Il n'en est rien. D'une part, le

ont également apporté leur appui, et l'Allemagne a exprimé sa disponibilité. Au nom de la France, je les en remercie chaleureusement ».

¹⁸ C'est en ce sens que le Premier ministre énonce le 16 janvier 2013 que la France agit « en parfaite cohérence *politique* avec les résolutions du Conseil de sécurité », Intervention de J.-M. Ayrault, Premier ministre, à l'Assemblée nationale, 16 janvier 2013.

¹⁹ *V. infra.*

²⁰ Mauvaise lecture de la Charte ou mauvaise interprétation des résolutions du Conseil de sécurité, erreur de communication politique, il ne nous revient pas de nous prononcer sur ces points. Selon le journal *Le Monde*, « les juristes du quai d'Orsay ont dû recadrer le langage, conseillant vivement de parler de "légalité internationale", formule plus floue, et incontestable » (*Le Monde*, 25 janvier 2013).

²¹ Rapport d'information n° 1288 déposé par la commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'opération Serval au Mali, présenté par MM. C. Guilloteau et P. Nauche, 18 juillet 2013, Assemblée nationale ; nous soulignons.

rapport souligne l'implication de la France dans la recherche d'une solution diplomatique dans un *cadre multilatéral* impliquant les organisations régionales, notamment au sujet du vote des résolutions du Conseil de sécurité. Comme nous l'avons indiqué plus haut, la résolution 2085 (2012) n'autorise pas l'intervention française, le rôle actif joué par sa diplomatie pour l'adoption de cette résolution ne constitue pas un argument juridique. D'autre part, le rapport énonce que « le droit international offre une base juridique incontestable à l'intervention française » : en une page et demie, ce cadre juridique est fixé : la France est intervenue au Mali à la suite d'une demande d'aide formulée le 10 janvier 2013 par le président du Mali Traoré et au titre de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, sans plus d'explications. Il apparaît pourtant que ce cadre doit être étudié plus en détail que ne le laisse entendre le rapport, l'invocation de la légitime défense étant d'interprétation délicate, au contraire de la lettre du président malien demandant l'aide de la France.

Dans un premier temps, l'argument de la légitime défense, telle qu'elle est prévue dans l'article 51 de la Charte de San Francisco, a été à de nombreuses reprises énoncé. En vertu de l'article 2 § 4 de cette même Charte, « les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force (...) ». Attribut de leur souveraineté, le droit de recourir à la guerre a été progressivement limité²² ; l'article 2 § 4 opère un tournant décisif en posant le principe de l'interdiction de recours à la force²³. Toutefois, la Charte elle-même, en son article 51, comporte ce que d'aucuns considèrent comme une « exception »²⁴ au principe de l'interdiction du recours à la force²⁵. S'il énonce qu'« aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective », l'article pose pourtant des conditions précises.

²² De l'Antiquité sous la plume de Cicéron, aux influences de saint Augustin et de saint Thomas d'Aquin, puis aux écrits des jusnaturalistes Grotius ou Vattel, ce n'est véritablement qu'au XX^e siècle, dans le Pacte de la Société des Nations de 1919, dans une mesure très limitée, puis dans le Pacte Briand-Kellogg de 1928 que s'inscrit la restriction contemporaine du droit de recourir à la force.

²³ Souvent considéré comme une interdiction générale et absolue, il s'agit plus volontiers d'une limitation, d'une réglementation, qu'il faut considérer cependant comme « une véritable mutation du droit international, un changement qu'il n'est pas excessif de qualifier de révolutionnaire » (M. Virally, cité par Schrijver N., Article 2, paragraphe 4, in Cot J.-P., Pellet A. (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, 2005, 3^e éd., p. 437).

²⁴ Corten O., *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Pedone, 2008, p. 610. v. a contrario Combacau J., Sur S., *Droit international public*, Montchrestien, coll. « Domat-Droit public », 2010, 9^e éd., p. 623 : « la légitime défense est souvent présentée comme une exception au principe de l'interdiction du recours à la force. Cette idée paraît excessive à plusieurs titres. (...) Les deux principes souvent présentés comme opposés n'en constituent qu'un seul, et la Charte est fondée sur une approche cohérente de la prohibition du recours à la force ».

²⁵ V. not. Cassese A., Article 51, in Cot J.-P., Pellet A. (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, 2005, 3^e éd., pp. 1329-1360, v. not. avant l'adoption de la Charte, « existait une norme coutumière qui posait une exception à l'interdiction générale de recourir à la guerre et qui permettait l'emploi de la force armée pour répondre à une attaque armée illicite de la part d'un autre État » (p. 1331) ; lors des travaux préparatoires « émergèrent deux orientations : d'une part, on se rendit compte que, en cas de paralysie du Conseil de sécurité à cause du veto, un État resterait sans protection si on ne prévoyait explicitement la légitime défense ; d'autre part, on fit valoir l'exigence d'accroître le rôle et l'autonomie des organisations régionales, en cas d'urgence, parce qu'on craignait également que l'action de ces organisations pouvait autrement être bloquée par le veto d'un des cinq grands » (p. 1332).

Les ambiguïtés et paradoxes relevés plus haut s'expliquent bien volontiers par la difficulté à satisfaire les conditions tant conventionnelles que coutumières posées au droit de légitime défense, dont l'exercice doit rester exceptionnel : c'est un droit de riposte conçu comme exceptionnel et provisoire pouvant être mené sans autorisation du Conseil de sécurité. Il apparaît donc de prime abord paradoxal pour la France de vouloir tirer argument de la résolution 2085 *et* de l'article 51. Ensuite, l'invocation de la légitime défense est d'usage délicat. Considérée comme « l'une des institutions les plus controversées du droit international contemporain », elle doit être « en tant que concept spécifiquement juridique (...) rigoureusement interprétée »²⁶, ce qui s'avère compliqué notamment dans la mesure où la justification par un État d'une action en légitime défense peut être rejetée ou discutée par d'autres, pour des motifs juridiques autant que politiques notamment, singulièrement depuis qu'elle est invoquée dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²⁷. Complétée notamment par la définition de la notion d'agression en 1974²⁸ et par la jurisprudence de la Cour internationale de Justice, la légitime défense ne peut se comprendre par conséquent qu'en lien avec la pratique des États.

Dans un premier temps, et de manière générale, la légitime défense permet l'emploi de la force, pour garantir la survie même de l'État²⁹, en réaction à une « agression armée » menée par un État contre un autre État³⁰ mais également par d'autres sujets du droit international. Sur ce point, l'invocation du droit de la légitime défense depuis septembre 2001 a profondément renouvelé l'analyse. En effet, depuis 1945, l'article 51 avait principalement, voire exclusivement, été utilisé dans le cadre de ripostes d'un État à l'encontre d'un autre accusé de soutenir, par exemple, le terrorisme international³¹. L'année 2001 peut sur ces questions être considérée comme un point de rupture. Au soutien de la guerre déclenchée contre l'Afghanistan le 7 octobre 2001, les États-Unis ont invoqué la légitime défense pour riposter à une « agression indirecte », excipant alors d'une « nouvelle doctrine en vertu de laquelle le simple fait d'héberger ou de tolérer la présence d'un groupe terroriste sur son territoire suffirait à constituer une agression armée au sens de

²⁶ Corten O., précité, p. 736 ; v. également Van Steenberghe R., *La légitime défense en droit international public*, Bruxelles, éd. Larcier, 2012, 608 p.

²⁷ V. tout particulièrement Silvy V., *Le recours à la légitime défense contre le terrorisme international*, Paris, Connaissances et Savoirs, 2013, 236 p.

²⁸ Assemblée générale, Résolution 3314 (XXIX).

²⁹ CIJ, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif du 8 juillet 1996.

³⁰ V. sur ce point CIJ, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis), arrêt du 27 juin 1986 (fond) ; CIJ, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif du 9 juillet 2004 ; M. Eisemann, « Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense », in Bannelier K., Christakis T., Corten O., Delcourt B. (dir.), *Le droit international face au terrorisme*, Pedone, Cahiers internationaux, n° 17, 2002, p. 243 : « si la légitime défense a souvent été invoquée en relation avec des actions armées d'entités non étatiques, la logique purement interétatique de la Charte semble impliquer que l'agression armée doit pouvoir être imputée, au moins indirectement, à un État. Couplée avec l'obligation de recourir à des modes de règlement pacifique des différends internationaux, l'interdiction de recourir à la force – et son exception – concerne les rapports internationaux, c'est-à-dire des relations d'État à État. Sans doute peut-on aujourd'hui regretter que les rédacteurs de la Charte n'aient pas su imaginer notre monde où les États ne sont pas les seuls à être en mesure de commettre une agression armée mais cela n'autorise pas pour autant à trahir leurs intentions ».

³¹ Peut être cité, avant 2001, le bombardement de la Libye par les États-Unis, officiellement au nom de la légitime défense en riposte au soutien que Tripoli aurait apporté au terrorisme international, il a toutefois été condamné par l'Assemblée générale (Résolution 38/41 du 20 novembre 1986).

l'article 51 de la Charte »³². Dans la mesure où « les lendemains du 11 septembre 2001 ont vu un très grand nombre d'États marquer leur solidarité mais aussi leur accord avec l'administration des États-Unis », et « en l'absence, ou en tout cas la rareté, des critiques qui ont porté sur l'opération "Liberté immuable", on pourrait être tenté de conclure que celle-ci a traduit une évolution de l'*opinio juris* de l'ensemble des États en faveur de la thèse de l'agression indirecte »³³. Il faut ici particulièrement mettre en avant la résolution 1368 (2001)³⁴ du Conseil de sécurité du 12 septembre qui affirma le « droit inhérent » de légitime défense individuelle et collective ainsi que la résolution 1373 (2001)³⁵ du 28 septembre qui évoque quant à elle le « droit naturel » de légitime défense. Cependant, comme le souligne le professeur Corten, il semble prématuré de « conclure à une modification substantielle de la définition de l'agression ». L'auteur cite tout particulièrement les États européens – dont la France en tout premier lieu – qui « ont ainsi semblé fonder cette action militaire davantage sur la résolution 1368 (2001) du Conseil de sécurité que sur la notion de légitime défense envisagée de manière autonome »³⁶.

Concernant la situation au Mali, au contraire de la coalition menée par les États-Unis en Afghanistan, alors que les États-Unis avaient été directement touchés sur leur propre territoire, l'engagement français se situe sur un autre terrain, la France ne peut en effet se placer que dans le cadre d'une légitime défense collective, répondant à la demande d'aide du Mali dont l'intégrité territoriale et la souveraineté sont mis en cause, la lettre dans ce cadre est un préalable nécessaire marquant l'accord de l'État souverain victime de l'agression. Les précédents sont assez rares et le contexte est peu comparable à celui de l'intervention de plusieurs États contre l'Irak lors de l'invasion du Koweït³⁷, notamment au regard du contenu même des

³² Corten O., précité, p. 692-693.

³³ Corten O., précité, p. 693.

³⁴ Résolution 1368 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme ; v. M. Eisemann, précité, p. 239 : « Faisant écho à la position des États-Unis, le Conseil affirme dans le préambule de sa résolution qu'il "[r]econnaît le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément à la Charte". Ainsi placée, la formule a pu paraître sibylline mais elle est cependant assez claire. Il n'y a pas lieu de "reconnaître" un droit naturel – ainsi que la Charte des Nations Unies qualifie ce droit – et l'insertion de ces mots ne peut être analysée que comme une acceptation de la prétention du gouvernement américain à se trouver en situation de légitime défense et à être, par suite, en droit de recourir à l'emploi de la force. Pour être encore plus explicite, le Conseil ajoute dans la partie diapositive de sa résolution qu'il "[s]e déclare prêt à prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre aux attaques terroristes du 11 septembre 2001", ce qui indique à l'évidence qu'il ne les a pas encore prises et que les États-Unis sont, aux termes de l'article 51 de la Charte, en droit d'agir unilatéralement ». Notons que le Conseil de sécurité ne mentionne pas dans cette résolution l'Afghanistan, il faut attendre la résolution 1378 du 14 novembre 2001 pour que soit visée la situation dans ce pays et la résolution 1386 du 20 décembre 2001 pour qu'il autorise le déploiement d'une force internationale de sécurité. O. Corten en déduit qu'« on est frappé de constater que l'action militaire menée par les forces armées nord-américaines et britanniques à partir du 7 octobre n'est pas mentionnée. On peut donc considérer que le Conseil de sécurité ne l'a pas autorisée, ni condamnée, ni véritablement approuvée, encore moins légitimée ou réglementée ; il semble plutôt l'avoir tout simplement ignorée » (p. 262), « en réalité, la lecture de l'ensemble des textes donne l'impression que le Conseil de sécurité a souhaité éviter de se prononcer sur la légalité de l'action militaire anglo-américaine » (p. 266), Corten O., « Vers un renforcement des pouvoirs du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme ? », in *Le droit international face au terrorisme*, op. cit., p. 259-277.

³⁵ Résolution 1373 (2001) adoptée par le Conseil de sécurité sur la menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme.

³⁶ Corten O., précité, p. 694.

³⁷ Invoquée par les États-Unis (dans le cas du Liban en 1958, et dans celui du Vietnam (prises de position officielles en 1966), par le Royaume-Uni en 1964, par l'URSS intervenue en Tchécoslovaquie (1968) et

résolutions du Conseil de sécurité intervenues dans ce cas. En 2013, la France semble se réclamer de la légitime défense en mettant en exergue la lettre du président malien, mais son argumentation juridique demeure confuse dans la mesure où il est difficile de comprendre l'argument tiré également de la résolution 2085 (2012).

En tout état de cause, il convient de noter que le Mali possède des droits souverains lui permettant sur son territoire de déployer des forces militaires *et* de saisir le Conseil de sécurité - comme il l'a fait en demandant une intervention militaire dès 2012 - en cas de simple menace³⁸, notion large et souple, sans avoir à mettre en avant l'article 51 puisqu'il s'agit pour lui de défendre son territoire. Notons enfin que si l'Organisation des Nations Unies s'est engagée à lutter contre le terrorisme, aucun de ses membres n'a reçu d'habilitation générale pour lutter contre ce qu'il estime être des actes terroristes, au contraire de ce que pouvait laisser croire le Premier ministre le 16 janvier 2013 dans son intervention à l'Assemblée nationale³⁹.

Dans un deuxième temps, il convient de rappeler que l'article 51 de la Charte n'énonce pas seulement le droit naturel de légitime défense, il pose plusieurs conditions. D'une part, s'il ne mentionne pas explicitement la nécessité ou la proportionnalité comme conditions de licéité de la légitime défense⁴⁰, elles doivent être satisfaites pour repousser ladite « agression armée ». D'autre part et surtout, il convient particulièrement de noter que l'article 51 mentionne bien qu'« aucune disposition de la Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense (...) jusqu'à ce que le Conseil de sécurité n'ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ». Ainsi, la légitime défense ne peut être considérée comme nécessaire que si et dans la mesure où le Conseil de sécurité n'a pas lui-même décidé de prendre des mesures qu'il juge nécessaires au regard de la situation considérée⁴¹. Elle permettrait alors de pallier l'absence de mesures appropriées prises par le Conseil de sécurité. Il apparaît bien ici qu'il est de nouveau paradoxal pour la France de se réclamer simultanément de l'article 51 et de la résolution 2085. En effet, saisi de la situation au Mali, le Conseil de sécurité avait décidé du déploiement de la MISMA, moyen qui, selon lui, répondait au besoin d'aide exprimé par le Mali et lui permettant de remplir la fonction que lui assigne la Charte. S'il peut être difficile de déterminer si le Conseil a pris les « mesures

en Afghanistan (1979). Concernant le cas « plutôt singulier de l'intervention en 1991 », « le 6 août 1990 le Conseil de sécurité adopta la résolution 661 (1990) par laquelle il décida une série de sanctions, notamment économiques, contre l'Irak. Néanmoins, dans le préambule de la résolution, le Conseil réaffirma explicitement le droit de légitime défense individuel ou collectif, ce qui a soulevé des perplexités dans la doctrine, étant donné que le Conseil était saisi de la question et l'agression avait été déjà menée quelques jours avant », A. Cassese, précité, pp. 1354-1355.

³⁸ Corten O., précité, p. 617

³⁹ « C'est donc toute une région déjà vulnérable dont la sécurité et la stabilité sont mises en danger, mais c'est une menace et cette menace pèse sur l'Europe et sur la France. À la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies, en septembre dernier, le président de la République avait averti que la situation créée par l'occupation du territoire au nord du Mali par des groupes terroristes était insupportable, inadmissible et inacceptable. Non seulement pour le Mali mais également pour tous les États qui font preuve de détermination dans leur lutte contre le terrorisme », intervention de J.-M. Ayrault, 16 janvier 2013, précitée, nous soulignons.

⁴⁰ La CIJ a énoncé ces deux critères dans l'affaire des activités militaires, ces deux conditions seraient issues du droit coutumier selon la Cour, Corten O., précité, p. 705.

⁴¹ O. Corten, précité, p. 707.

nécessaires », la France a considéré en janvier 2013 que de telles mesures n'avaient pas été prises, comme en témoigne les déclarations faisant état de la nécessité de « préparer » le déploiement de la MISMA ; de même, l'intervention française démontre également qu'elle a considéré que les mesures prises ne permettaient pas de lutter assez rapidement contre la dégradation de la situation sur le terrain. En ce sens, l'intervention française peut sonner comme un désaveu de l'action du Conseil de sécurité, qui, malgré les efforts diplomatiques français ayant abouti au vote tout particulièrement de la résolution 2085 (2012), serait intervenu trop tard.

La multiplication des fondements juridiques par les différents acteurs politiques a finalement conduit à une cacophonie dommageable ; en particulier, l'appel à l'article 51 et à la résolution 2085 (2012), sans explication convaincante de la position française, emporte de nombreuses critiques. Il convient alors, dans un dernier temps, de considérer la demande d'aide du président par intérim du Mali adressée le 10 janvier 2013 à la France⁴² constituant un fondement juridique incontestable puisqu'intervenant sur le territoire d'un État souverain à sa demande. Une question reste posée, celle de savoir si cette lettre se place dans le cadre d'un accord de défense préexistant entre la France et le Mali. Il existe bien un accord de défense entre les deux États, datant de 1985⁴³, ce dernier ne prévoit en aucun cas un soutien militaire, seulement une aide à la formation des forces maliennes. Il est d'ailleurs précisé en préambule que les deux États sont « guidés par la volonté de consolider et de développer des relations sur la base (...) du respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence de chaque pays dans les affaires intérieures de l'autre ». Il s'agit notamment, au titre de cet accord, de mettre à disposition des militaires français pour l'organisation et l'instruction des forces armées maliennes, et parallèlement pour la France de recevoir dans ses écoles de formation des stagiaires maliens ; l'accord précise bien qu'il « exclut toute possibilité de stationnement d'unités constituées des Forces armées françaises sur le territoire malien ».

Alors qu'elle intervient sans mandat de l'Organisation des Nations Unies, la France a cherché à multiplier les possibles fondements juridiques au soutien de son intervention armée. Si la légalité de l'intervention n'a pas été argumentée de manière satisfaisante au fil des nombreuses déclarations politiques, sa légitimité a été étoffée, au moment du déclenchement de l'opération Serval, par les déclarations de nombreux États en sa faveur, et surtout, cette légitimité a été définitivement acquise par le *satisfecit* contenu dans la résolution 2100 (2013) du Conseil de sécurité.

⁴² L'existence de ce document nous a été confirmée. La lettre avait été évoquée par M. Gérard Araud, représentant permanent de la France auprès des Nations Unies le 10 janvier 2013 : a « letter has been sent by the President of Mali to the Secretary-General. A similar letter has been sent to the President of the French Republic. France is the friend of Mali and it stands by its people and its authorities. It will stand by them particularly in the present course of events. As for a more precise answer, it is up to the authorities of my country to define and announce the nature of this assistance and it will be announced in Paris » (remarques à la presse).

⁴³ Décret n° 90-1075 du 28 novembre 1990 portant publication de l'accord de coopération militaire technique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Mali signé à Bamako le 6 mai 1985 (*J.O.* du 5 déc. 1990, p. 14941).

IV. Le *satisfecit* de l'ONU exprimé par la résolution 2100 (2013) : la légitimité de l'action militaire française acquise *a posteriori*

L'intervention armée française au Mali a bénéficié, dès le déclenchement de l'Opération Serval du soutien de l'ONU, exprimé par la voix de son Secrétaire général. Dès le 14 janvier, si Ban Ki-moon a d'abord évoqué « l'urgence de mettre en œuvre tous les aspects de la résolution 2085 », il s'est ensuite « félicité que des partenaires bilatéraux aient répondu à l'appel lancé par le Mali, à la demande et avec l'accord de ce pays, en vue de lui fournir une assistance lui permettant de faire face à l'avancée vers le Sud des groupes terroristes armés ». Le Secrétaire général fait bien référence à une assistance bilatérale, sans oublier que « plusieurs pays, qui ont la capacité d'aider le Mali, lui fournissent actuellement une assistance », simultanément, il souligne que « les efforts se poursuivent en vue d'appliquer pleinement la résolution 2085 ». Quelques jours plus tard, le 27 janvier 2013, lors du Sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba, le Secrétaire général réitérait ses propos, se « félicita[nt] que l'armée malienne ait reçu rapidement l'assistance bilatérale souhaitée par le gouvernement »⁴⁴.

Adoptée à l'unanimité le 25 avril 2013, la résolution du Conseil de sécurité 2100 reconnaît l'existence de l'intervention française⁴⁵. Dans son préambule, le Conseil « réaffirm[e] (...) les principes fondamentaux du maintien de la paix, y compris ceux du consentement des parties, d'impartialité et de non recours à la force sauf le cas de légitime défense ou de défense de mandat » puis « condamn[e] fermement l'offensive lancée dans le sud du Mali le 10 janvier 2013 par des groupes armés terroristes et extrémistes ». Ensuite, il « salue la célérité avec laquelle les forces françaises sont intervenues, à la demande des autorités de transition maliennes, pour arrêter l'offensive de groupes armés terroristes et extrémistes dans le sud du Mali »⁴⁶. Ainsi, s'il rappelle le « cas » de légitime défense ou de défense de mandat, le Conseil de sécurité en saluant expressément l'intervention française ne cite plus que la « demande des autorités de transition maliennes ». L'objet principal de la résolution demeure la création de la MINUSMA, mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali, en réponse à la demande des autorités maliennes pour le déploiement d'une telle opération, prenant alors la suite de la MISMA à compter du 1er juillet 2013 et ce pour une période initiale de 12 mois. Le mandat de la MINUSMA est précisé⁴⁷ et dans ce cadre, la résolution cite une dernière fois l'armée française qui est autorisée « dans la limite de ses capacités et dans ses zones de déploiement, à user de tous les moyens nécessaires (...) pour intervenir en soutien d'éléments de la Mission en cas de danger grave et imminent à

⁴⁴ Déclaration du Secrétaire général, Addis-Abeba, 27 janvier 2013, www.un.org.

⁴⁵ Résolution 2100 (2013) du Conseil de sécurité, « la situation en Mali ».

⁴⁶ Le Conseil de sécurité, tout en saluant la célérité de l'action française, félicite également « l'action des Forces de défense et de sécurité maliennes (...) menée avec l'appui des forces françaises et des hommes de la MISMA », il félicite par ailleurs les pays d'Afrique d'avoir fourni des contingents dans ce cadre, ainsi que l'Union africaine, la CEDEAO et l'Union européenne pour « s'être employés sans relâche à régler la crise malienne ». Notons que l'EUTM Mali – « qui dispense une formation et des conseils aux Forces de défense et de sécurité maliennes en vue d'aider à asseoir l'autorité civile et le respect des droits de l'homme » - est spécifiquement félicitée (par. 22).

⁴⁷ Ce mandat comporte notamment les aspects suivants : stabilisation des principales agglomérations, rétablissement de l'autorité dans tout le pays, protection des civils et du personnel des Nations Unies, promotion et défense des droits de l'homme, contribution et accompagnement pour le dialogue national et le processus électoral ou encore action en faveur de la justice nationale et internationale.

la demande du Secrétaire général »⁴⁸. Reconnue *a posteriori*, l'intervention française sera par la suite célébrée au Mali lors de l'investiture d'Ibrahim Boubacar Keita, président nouvellement élu et recevant le chef de l'État français en tant qu'invité d'honneur, le 19 septembre.

Alors que le 9 janvier 2013, le président français affirmait que « la France intervient toujours au nom de la légalité internationale, sur mandat des Nations-Unies », l'Opération Serval déclenchée le 11 janvier infléchit très sensiblement cette affirmation. Mais la situation en Syrie sera à cet égard plein plus exemplaire de la conception du droit international, et spécifiquement du rôle de l'ONU, qui semble être partagée par plusieurs membres permanents du Conseil de Sécurité.

V. De Bamako à Damas... et à Bangui ?

Le Prix Nobel de la Paix 2013, décerné à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OACI) peut-il à lui seul faire oublier les déclarations bellicistes de plusieurs États – dont la France – membres permanents du Conseil de Sécurité mais décidés à mener une intervention armée en Syrie sans l'aval de ce Conseil ?

La situation en Syrie se démarque du conflit au Mali à plusieurs égards. Tout d'abord, la situation malienne avait fait l'objet de plusieurs résolutions, qui, sans donner mandat à la France, démontraient tout de même que le Conseil de Sécurité, s'inscrivant dans le cadre du Chapitre VII de la Charte, était saisi de la situation et avait même, avant le déclenchement de l'Opération Serval, autorisé le déploiement d'une mission sur le sol malien. La résolution 2085 (2012), adoptée à l'unanimité, marquait alors un consensus du Conseil de Sécurité sur la nécessité d'une intervention. Le conflit sur le territoire syrien est d'abord d'une autre nature, mais surtout, dès le début du conflit en mars 2011, la communauté internationale n'a trouvé aucun accord minimal. Dès octobre 2011, la Russie et la Chine opposent leur veto⁴⁹ à un projet de résolution contraignante pour le régime de Bachar Al-Assad – menaçant le régime syrien de mesures ciblées au regard de la répression sanglante des manifestations – veto réitéré ensuite en février et juillet 2012. Alors que la situation en Syrie ne cessait de se dégrader, l'ONU invoquant notamment la pire crise humanitaire depuis vingt ans, l'attaque chimique perpétrée dans la banlieue de Damas le 21 août 2013, et attribuée par plusieurs États au régime au pouvoir, précipita l'ouverture d'une parenthèse belliciste, montrant la faiblesse tant de l'ONU que du droit international. En effet, la France et les États-Unis⁵⁰, convaincus de l'urgence d'intervenir, préparaient une intervention militaire alors même que le

⁴⁸ Résolution 2100 (2013) du Conseil de sécurité, § 18.

⁴⁹ L'Afrique du Sud, l'Inde, le Brésil et le Liban se sont abstenus.

⁵⁰ Le Royaume-Uni a également dénoncé fermement l'attaque. Le 29 août 2013, le Premier ministre David Cameron demandait que la Chambre des Communes « Deplores the use of chemical weapons in Syria on 21 August 2013 by the Assad regime, which caused hundreds of deaths and thousands of injuries of Syrian civilians; Recalls the importance of upholding the worldwide prohibition on the use of chemical weapons under international law; Agrees that a strong humanitarian response is required from the international community and that this may, if necessary, require military action that is legal, proportionate and focused on saving lives by preventing and deterring further use of Syria's chemical weapons; Notes the failure of the United Nations Security Council over the last two years to take united action in response to the Syrian crisis », <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130829/debtext/130829-0001.htm>. Ce texte a été rejeté (285 voix contre 272).

Conseil de sécurité était dans l'incapacité d'agir et de voter le moindre texte. Pis encore, ils se considéraient habilités à agir, au nom d'une responsabilité humaine ou morale, et surtout se plaçaient volontairement en dehors du cadre de la Charte de San Francisco.

Sans reprendre les événements survenus depuis le printemps 2011, il convient de souligner tant les faiblesses marquées du droit face aux revendications bellicistes alors exprimées que les postures finalement très contradictoires en particulier de la France face aux conflits en 2013.

D'une part, l'année 2013 est marquée par des prises de positions mettant à mal l'universalité souhaitée et revendiquée des Nations Unies. Le conflit sur le sol syrien est exemplaire à cet égard des revendications de nombreux États se considérant comme habilités à agir en dehors du cadre des Nations Unies, arguant de l'incapacité du Conseil de Sécurité pour défendre et justifier une opération armée. Après l'attaque chimique du 21 août, le président de la République française, invoquant parmi les « grands principes » de la politique étrangère menée le « respect du droit international », indiquait qu'il était « la meilleure garantie pour respecter les frontières, pour régler les différends et pour faire prévaloir la sécurité collective », toutefois il soulignait que « le droit international doit évoluer avec son temps. Il ne peut être un prétexte pour laisser se perpétrer des massacres de masse. C'est pourquoi je reconnais le principe de la responsabilité de protéger les populations civiles que l'Assemblée générale des Nations Unies a voté en 2005 »⁵¹. D'autres justifications ont été évoquées par les acteurs politiques des puissances occidentales. Toutes ont en commun de chercher à persuader de la noblesse de leur cause, à défaut de pouvoir s'inscrire dans le cadre du droit international. Le régime de Bachar Al-Assad s'opposant à toute intervention extérieure, les hypothèses de l'emploi de la force sur le sol syrien sont peu nombreuses. La légitime défense ne peut convaincre dans ce cadre. Seuls peut être la Turquie ou Israël auraient sans doute pu évoquer l'article 51 de la Charte et réclamer sa mise en œuvre au regard des violences commises à leur frontière ; seul également la « légitime défense préventive »⁵² aurait pu être mise en avant, mais elle est surtout défendue par certains États et peut être considérée à de nombreux égards comme incompatible avec le texte de la Charte ; de la même manière, le droit d'ingérence ou la responsabilité de protéger demeurent des constructions doctrinales qui ne peuvent prétendre fonder en l'état actuel du droit international une intervention licite. Par conséquent, sans l'aval du Conseil de sécurité des Nations Unies, aucun fondement juridique ne pouvait être valablement invoqué. Les volontés exprimées d'entrer en guerre de la part de membres permanents du Conseil de sécurité, sans l'aval de ce dernier, si elles ne sont pas inédites dans l'histoire, ne peuvent qu'être déplorées.

C'est certainement au-delà du droit qu'il faut trouver les raisons ayant conduit les États à regarder vers le droit international⁵³. Face notamment à une

⁵¹ Discours du président de la République le 27 août 2013 lors de la Conférence des Ambassadeurs, www.elysee.fr.

⁵² V. not. A. Cassese, précité, pp. 1335-1343.

⁵³ Le vote de la Chambre des Communes (v. *supra* note 50) a contraint le Premier ministre britannique à se placer en retrait face aux projets d'intervention ; la décision du président américain de convoquer le Congrès a sans doute contribué à la recherche de solutions alternatives à l'intervention armée. Dans l'un et l'autre cas, l'intérêt de l'exécutif pour le Parlement pourrait être éventuellement noté dans le cadre d'une analyse constitutionnelle, mais il semble plus probable que la prudence alors observée ne soit liée

intervention suscitant l'inquiétude voire la désapprobation des opinions publiques nationales⁵⁴, le retour en grâce du droit international n'est pas lié à une prise de conscience soudaine de l'absence de fondement juridique d'une telle action. À la faveur de négociations entre la Russie et les États-Unis, la Convention de 1993 relative à l'interdiction des armes chimiques a été mise en exergue, la Syrie déposant alors une demande d'adhésion à cet instrument. La République arabe syrienne comptait en effet parmi les rares États non membres⁵⁵ de cette convention⁵⁶.

C'est finalement une résolution du Conseil de sécurité 2118 (2013)⁵⁷ du 27 septembre 2013 qui vient parachever ce processus de réhabilitation du droit international. Le texte prend acte de la demande d'adhésion à la Convention et de la volonté affirmée de la Syrie de l'appliquer à titre provisoire. Le Conseil se déclare « profondément indigné » et « condamne avec la plus grande fermeté l'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne, qui constitue une violation du droit international, et en particulier l'attaque du 21 août 2013 », il décide que la Syrie « doit s'abstenir d'employer, de mettre au point, de fabriquer, d'acquérir d'aucune manière, de stocker et de détenir des armes chimiques ou d'en transférer, directement ou indirectement, à d'autres États ou à des acteurs non étatiques ». Il convient surtout de souligner que, s'il « consid[ère] que l'emploi d'armes chimiques en République arabe syrienne constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales », le Conseil de sécurité ne se place pas dans le cadre du Chapitre VII, mais décide, toutefois, « qu'en cas de non-respect de la présente résolution, y compris de transfert non autorisé ou d'emploi d'armes chimiques par quiconque en République arabe syrienne, il imposera des mesures en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies »⁵⁸, ces mesures seront évidemment précisées par une résolution du Conseil de sécurité, à moins qu'un membre permanent n'exerce alors son droit de veto.

Si cette résolution du Conseil de sécurité symbolise le retour en grâce du droit international et des dispositions de la Charte de San Francisco, le conflit syrien a encore une fois illustré les difficultés rencontrées par le Conseil de sécurité, bloqué par le droit de veto ou par la menace de son utilisation, un Conseil finalement inaudible au plus fort de la crise. Les épisodes passés du Kosovo⁵⁹, du 11 septembre

en particulier au souvenir de l'intervention en Irak. En France, la convocation du Parlement a été également un sujet évoqué et même suggéré par plusieurs acteurs politiques (*Le Monde*, 3 septembre 2013). Beaucoup d'autres raisons, géopolitiques et stratégiques en particulier, expliquent ce volte-face. V. not. le discours du président Obama le 10 septembre 2013.

⁵⁴ *Le Monde*, 29 août 2013, 45 % des Français se déclaraient favorables, 40 % opposés, 60 % des Américains, 50 % des Britanniques, 58 % des Allemands étaient hostiles à une intervention.

⁵⁵ Sud Soudan, Angola, Égypte, République populaire démocratique de Corée n'ont ni signé la Convention ni adhéré. V. www.opcw.org.

⁵⁶ La Syrie avait seulement adhéré en 1968 au Protocole de 1925 concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques.

⁵⁷ Résolution 2118 (2013) du Conseil de sécurité, « La situation au Moyen-Orient ».

⁵⁸ Un projet de texte avait été déposé par la France plaçant la résolution sous chapitre VII, proposition rejetée par la Russie.

⁵⁹ V. S. Sur, *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 septembre*, Paris, LGDJ, 2004, 162 p. Le Kosovo « peut être considéré à plusieurs égards comme un précédent, une anticipation des vicissitudes que va connaître le Conseil au cours des années postérieures, du fait d'une résurgence des désaccords entre membres permanents » (p. 39) : « pour la première fois, les pays occidentaux ont utilisé une autre référence, sorte de couverture institutionnelle multilatérale alternative, l'OTAN, pour justifier leur intervention. Le veto n'a donc pas rempli son rôle dissuasif, ou ne l'a joué qu'imparfaitement : il a bien

2001, puis de l'Irak sonnaient déjà comme autant de crises dans lesquelles le Conseil avait été discrédité ou avait rencontré de fortes difficultés. Comme le souligne le professeur Sur, « le Conseil de sécurité, après le 11 septembre, avait réagi avec rapidité, créativité et élégance, au sens d'économie et d'efficacité des moyens. Il semble dans cette affaire [iraquienne] avoir été englué, puis écarté par les divergences entre les membres et la volonté d'action unilatérale des États-Unis, n'avoir pu enfin refaire surface que de façon minimale et subsidiaire »⁶⁰. Les États ont ici revendiqué ces difficultés comme autant d'arguments pour agir en dehors du cadre posé par la Charte. Il convient d'ailleurs de souligner plus spécifiquement la position française. Par le passé, « en privilégiant les mécanismes institutionnels, les actions collectives, le respect du droit international, les solutions pacifiques, en ne voulant envisager le recours à la force armée que comme un ultime recours, la France n'était pas seulement fidèle à sa pratique, mais aussi aux valeurs que promeut et défend l'Union européenne »⁶¹. Force est de constater que cette position a grandement évolué. Si, concernant la situation au Mali, la France a cherché à utiliser des arguments juridiques issus de la Charte et des résolutions du Conseil de sécurité⁶², l'argumentation concernant la situation en Syrie montre bien une évolution sensible, affirmant une volonté d'agir en dehors même du cadre de l'Organisation.

Enfin, c'est peut être vers un nouveau théâtre d'opération qu'il convient de se tourner en cette fin d'année 2013. La situation en Centrafrique, en proie au chaos depuis la chute du président Bozizé, a donné lieu à plusieurs résolutions du Conseil de sécurité⁶³. Si le président français indiquait « qu'il est plus que temps d'agir » sur ce territoire⁶⁴, la voie privilégiée de l'action semble être exclusivement du ressort du Conseil de sécurité. Il apparaît ainsi que la France ne semble pas ici prête à devancer ni à préparer une intervention de l'ONU. En a-t-elle les moyens ? Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale⁶⁵ puis la loi de programmation militaire⁶⁶ sont

empêché la soumission d'un projet de résolution voué à l'échec, mais il n'a pu empêcher l'action militaire » (p. 40-41).

⁶⁰ S. Sur, *op. cit.*, p. 62 ; v. les résolutions du Conseil de sécurité 1441 (2002) puis 1483 (2003) « La situation entre l'Iraq et le Koweït ».

⁶¹ S. Sur, *op. cit.*, p. 78.

⁶² V. *supra* et v. également la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité relative à « la situation en Jamahiriya libyenne ». Seules les frappes aériennes étaient autorisées alors que le départ du leader Kadhafi était appelé par beaucoup de puissances, cela rappelle la position française exprimée en Syrie, avec le départ souhaité de Bachar Al-Assad, et notamment la reconnaissance du Conseil national syrien.

⁶³ V. la dernière résolution en date : Résolution 2121 (2013) du Conseil de sécurité, relative à la situation en Centrafrique. Le texte présenté par la France et adopté à l'unanimité le 10 octobre 2013 exprime d'abord son appui au règlement politique et pacifique de la crise, mais le Conseil se déclare prêt à envisager les mesures appropriées qui s'imposent contre ceux dont les agissements compromettent la paix, la stabilité et la sécurité (...). Il est notamment envisagé de transformer la MISCA (mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine), autorisée par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine le 19 juillet 2013, en opération de maintien de la paix des Nations Unies ; v. également les résolutions 2088 (2013) du 24 janvier 2013 et 2031 (2011) du 21 décembre 2011.

⁶⁴ Position exprimée notamment le 27 août 2013, lors de la Conférence des Ambassadeurs. V. le rapport d'information fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail sur la place de la France dans une Afrique convoitée, par Lorgeoux J. et Bockel J.-M., 29 octobre 2013, rapport intitulé « l'Afrique est notre avenir ».

⁶⁵ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 2013. « Le Livre blanc tient compte de l'évolution de nos moyens de défense dans la contrainte budgétaire que nous connaissons. (...) [Les forces] devront être en mesure d'avoir un impact décisif dans les régions où les menaces sont les plus grandes sur nos intérêts

profondément marqués par les contraintes budgétaires, leurs répercussions sur les opérations extérieures sont discutées. Ainsi, qu'il s'agisse de la Syrie ou de la Centrafrique, la position ferme de la France laissant ouverte l'option militaire doit être également lue au regard de ces contraintes. C'est en étant conscient de ce cadre qu'il faut comprendre la volonté affichée du président français à la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies le 25 septembre 2013 : « notre crédibilité repose sur notre capacité à intervenir vite et efficacement pour faire respecter le droit international, défendre les libertés, promouvoir le développement et préserver les générations futures »⁶⁷.

et ceux de nos partenaires et alliés. Elles démontreront que la France est prête à assumer ses responsabilités, comme elle l'a fait au Mali » (Préface du président de la République).

⁶⁶ Texte de M. Le Drian J.-Y., déposé au Sénat le 2 août 2013, adopté le 21 octobre 2013, transmis à l'Assemblée nationale le 22 octobre 2013.

⁶⁷ Intervention de François Hollande à la 68^e Assemblée générale des Nations Unies, 25 septembre 2013.