

Légitime défense et lutte contre le terrorisme : légalité internationale et justifications nationales

par Anne-Sophie TRAVERSAC

Maître de conférences de droit public à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

« Lorsque nous agissons, nous le faisons toujours dans le respect des principes des Nations Unies »¹. Le président de la République s'exprime en ce 24 septembre 2014 devant l'Assemblée générale des Nations Unies alors que l'opération Chammal sur le territoire irakien est lancée depuis à peine quelques jours². La France intervient « à la demande expresse des autorités de Bagdad » comme le précise d'ailleurs le Premier ministre ce même 24 septembre 2014 devant l'Assemblée nationale³. Dans ce discours déjà, plusieurs arguments laissent présager de l'incomplétude d'une telle action pour lutter contre l'État islamique⁴ en se limitant au territoire

1. F. Hollande, *Discours devant l'Assemblée générale des Nations-Unies*, 24 septembre 2014.

2. La première frappe française date du 19 septembre 2014, v. Communiqué du président de la République : « Ce matin à 9 h 40 nos avions Rafale ont mené une première frappe contre un dépôt logistique des terroristes de l'organisation Daech dans le nord-est de l'Irak ».

3. En application de l'art. 35, al. 2 de la Constitution, « le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger (...) », v. Déclaration du Gouvernement sur l'intervention des forces armées en Irak et débat sur cette déclaration, par M. Valls, Premier ministre, 24 septembre 2014.

4. Nous utiliserons principalement « État islamique », nous n'évoquerons pas l'évolution terminologique, dans les discours français notamment ; « Daech », « groupe », « organisation » ou « prétendu État islamique » sont également évoqués et ces termes pourront être le cas échéant repris. L'expression « État islamique » ne signifiera nullement que cette entité est un État, la reconnaissance par les États faisant ici défaut ; relevons que le président de la République indique le 16 novembre 2015 : « Nous faisons face à

irakien. Ainsi, le Premier ministre évoque une menace « pour l'Irak, pour le monde et pour la France », des « filières terroristes trouvent dans ces régions déstabilisées les moyens de se développer et de frapper les pays occidentaux », mais tout en indiquant que « Daech est né dans le chaos syrien » et que s'est constitué un « sanctuaire terroriste allant des rives de la Méditerranée jusqu'à celles du Golfe persique », le Premier ministre présente le choix français « de [se] concentrer sur l'Irak ». Ce choix sera de nouveau défendu le 13 janvier 2015, alors que le parlement doit autoriser la prolongation de cette opération⁵. En septembre 2015, la stratégie évolue, et toujours devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre explique pourquoi la France a décidé d'étendre l'opération Chammal à la Syrie : « 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 (...) notre légitime défense, comme le prévoit l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Ces missions de reconnaissance sont conduites à titre national, en pleine autonomie de décision et d'action ».

Il ne s'agit pas ici de propos rapportés ni de déclarations à la presse. S'exprimant devant la représentation nationale, le Premier ministre évoque les arguments français⁶, en tout premier lieu la légitime défense de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. L'argumentation française a évolué, ensuite, après les attentats du 13 novembre : les attaques sur le sol français revendiquées par l'État islamique ont conduit à ne plus évoquer que la seule légitime défense. « La France mène et mènera une guerre implacable. Daech veut nous frapper ? Nous frapperons plus fort », « le 13 novembre a changé la donne. Une riposte à la mesure de l'agression que nous avons subie s'est imposée » : devant l'Assemblée nationale, la demande de prolongation de l'intervention sur le sol syrien⁷ emprunte les

une organisation, Daech, disposant d'une assise territoriale, de ressources financières et de capacités militaires » ; v. not. p. Martin-Bidou, « La communauté internationale face à l'organisation "État islamique" », in M. Conan, B. Thomas-Tual, *Annuaire du droit de la sécurité et de la défense*, 2016, Mare&Martin, pp. 251-261. Notons, enfin, que « la lutte contre le terrorisme vise pour le territoire syrien non seulement l'État islamique d'Iraq et du levant (EIIL également connu sous le nom de Daech), ainsi que (...) le front Al Nosra et tous les individus, groupes, entreprises et entités associés à Al Qaida ou à l'EIL » (Résolution du Conseil de sécurité 2254 (2015)).

5. « La France concentre son action sur le théâtre irakien. Nous avons fait le choix de ne pas mener de frappes aériennes en Syrie. Nous l'assumons. », Déclaration du Gouvernement sur l'autorisation de la prolongation de l'intervention des forces françaises en Irak, débat et vote sur cette déclaration, 13 janvier 2015.

6. Nous avons eu l'occasion de souligner lors du déclenchement de l'opération *Serval* les ambiguïtés de plusieurs déclarations françaises, invoquant en particulier les résolutions pré-existantes du Conseil de Sécurité ou la légitime défense, alors que le seul fondement juridique envisageable et par la suite seul argument invoqué était la demande d'aide des autorités maliennes, v. A.-S. Traversac, « Le cadre juridique de l'intervention française au Mali », in Ch. Vallar, X. Latour (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, PUAM, 2014, pp. 103-119.

7. Nous noterons que pour la première fois, depuis la révision constitutionnelle de 2008 et en particulier son article 35, une opération fait l'objet de deux déclarations

accents guerriers tels qu'ils avaient déjà été développés par le président devant le Parlement réuni en Congrès⁸.

Si le discours français a toujours été officiellement marqué par la volonté affichée de respecter le droit international, et particulièrement la Charte des Nations Unies, la pratique doit être confrontée au texte, juridiquement et précisément. L'opération Serval au Mali avait déjà montré une évolution nette quant à la doctrine même d'emploi de la force par la France⁹. L'année 2013 avait aussi été marquée par des prises de position signalant la volonté d'intervenir en Syrie, évoquant « le principe de la responsabilité de protéger les populations civiles » face à l'incapacité d'agir du Conseil de sécurité ; les velléités interventionnistes françaises n'avaient alors été repoussées qu'en prenant acte des décisions britannique et américaine de ne pas agir¹⁰. L'opération Chammal pose quant à elle la question de l'argument de légitime défense tel qu'invoqué par la France. La singularité de la lutte contre le terrorisme menée par la France en Irak, d'abord, puis également en Syrie, tient aux justifications, nombreuses et surtout évolutives. Si le consentement de l'Irak à l'intervention ne fait pas de doute, l'argument de légitime défense, évoqué en s'appuyant aussi, plus ou moins précisément, sur les résolutions du Conseil de sécurité, suscite l'intérêt pour les interventions sur le sol syrien. La question ne peut être traitée qu'en évoquant parallèlement les arguments des autres États intervenant sur le sol syrien. En effet, sur un même territoire, et pour faire face à une même menace, principalement, exercée par un même ennemi, les États – et surtout ceux agissant dans le cadre de la coalition menée par les États Unis – ont développé des argumentations différentes, il conviendra ici d'en relever les points saillants.

Face au terrorisme, s'il est commun de rappeler l'absence d'outil universel posant une définition du terrorisme, les résolutions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) condamnent néanmoins fermement le terrorisme qui, « sous toutes ses formes et manifestations, constitue l'une des menaces les plus sérieuses contre la paix et la sécurité », « tous les actes de terrorisme, quels qu'ils soient, sont criminels et injustifiables, quels qu'en soient les motivations, l'époque et les auteurs »¹¹. Ces mêmes résolutions réaffirment par ailleurs, parallèlement, de manière large le respect des Nations Unies pour

et deux prolongations, la « zone d'intervention » de l'opération Chammal ayant été « étendue à la Syrie », v. not. le dossier sur cette opération sur le site du ministère de la Défense (www.defense.gouv.fr).

8. « La France est en guerre », Discours devant le Congrès du président de la République, 16 novembre 2015 ; et v. dans cet annuaire la contribution de F. Baude.

9. V. A.-S. Traversac, précité.

10. Discours du président de la République le 27 août 2013 lors de la Conférence des Ambassadeurs.

11. V. not. Résolution 2178 (2014) (le Conseil était alors, fait exceptionnel, réuni au niveau des chefs d'États ou de Gouvernement), la même formule se retrouve dans la résolution 2249 (2015) adoptée le 20 novembre 2015.

« la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité de tous les États » autant que les « buts et principes de la Charte »¹², les résolutions signalent explicitement que « toutes les mesures prises par les États membres pour prévenir et combattre le terrorisme doivent respecter *strictement* la Charte »¹³.

Justement, selon l'article 51 de la Charte, le « droit naturel de légitime défense » doit, d'une part, se comprendre au regard de l'article 2 § 4¹⁴ en permettant aux États de se placer hors du cadre commun de l'interdiction, et, d'autre part, permettre de rappeler son caractère subsidiaire et provisoire, impliquant d'être interprété de manière stricte. En ce sens, si la légitime défense est nécessairement – et a toujours été – un fondement prêtant à discussion, la pratique récente des États permet également de mesurer plusieurs éléments marquant l'évolution même du droit international, et en tout premier lieu l'admission de la légitime défense en réponse à une agression non étatique¹⁵. Dès après le 11 septembre, le professeur Tigroudja évoquait « l'ébranlement du droit international » : « les catégories, les concepts, les normes existants en droit international sont devenus impuissants à rendre compte des événements en eux-mêmes (...). Jusqu'à présent, même si le droit international présentait des lacunes et des insuffisances, il était désigné comme le cadre le plus adéquat pour lutter contre les formes transnationales du terrorisme »¹⁶. En ce sens, le professeur Verhoeven rappelait que si la légitime défense avait été invoquée avant 2001 pour justifier les mesures armées prises contre des terroristes, c'est bien après le 11 septembre et pour « la première fois sans doute qu'elle a été présentée comme l'arme principale dans la lutte contre le terrorisme », même si l'argumentation des États Unis, en particulier, a été dans l'ensemble l'objet de vives critiques de principe, voire d'une désapprobation généralisée¹⁷. Qu'en est-il depuis ? Le Conseil de sécurité est peut être plus affaibli encore, la lutte contre le terrorisme toujours menée, la légitime défense toujours malmenée par des justifications étatiques larges ou discutables. L'idée a été évoquée en ouverture du présent colloque : ces guerres nouvelles peuvent-elles être appréhendées avec des concepts anciens ? Au fil de ces interventions militaires contre le terrorisme, l'argument de légitime défense est systématisé, il semble acquis, admis, sans réticence et avec l'encouragement, même implicite, d'un Conseil de sécurité cantonné au second plan.

12. V. not. Résolution du Conseil de sécurité 2254 (2014).

13. V. not. Résolution du Conseil de sécurité 2254 (2014), nous soulignons.

14. « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies », Art. 2 § 4 de la Charte des Nations Unies.

15. V. *infra*.

16. H. Tigroudja, Quel(s) droit(s) applicable(s) à la « guerre au terrorisme » ?, *AFDI*, 2002, vol. 48, p. 82.

17. J. Verhoeven, Les « étirements » de la légitime défense, *AFDI*, vol. 48, 2002, pp. 49-80, spéc. p. 50.



Ensuite, au-delà du temps de l'invocation de l'argument de légitime défense pour justifier de l'emploi de la force, se pose la question de la limite dans le temps de cet argument. L'article 51 invoque ce droit « jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires » ; de plus, « les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense (...) n'affectent en rien le pouvoir et le devoir à le Conseil (...) d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales »¹⁸. Par essence, la lutte contre le terrorisme, et même plus spécifiquement contre Daech, est une lutte de longue haleine, durable dans le temps, elle pose également la question de l'appréciation des mesures « nécessaires », autant que celle de l'incapacité du Conseil de sécurité plusieurs fois démontrée pour l'adoption de résolutions au sujet de la Syrie, tant les positions entre membres permanents ont été difficilement conciliables.

Les justifications par chaque État de l'usage de la force, elles-mêmes évolutives, sont alors bien différentes les unes des autres contre un même ennemi sur un même territoire (I). La légitime défense, systématisée comme fondement juridique de la lutte contre le terrorisme quand le consentement de l'État fait défaut, devient alors un argument pérenne, de droit commun, non limité dans le temps (II).

I. Le temps de l'argument de légitime défense

Le 20 novembre 2015, le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité le texte préparé par la France. Le Conseil « 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 (...), sur le territoire se trouvant sous contrôle de l'EIL, également connu sous le nom de Daech, en Syrie et en Irak, de redoubler d'efforts et de coordonner leur action en vue de prévenir et de faire cesser les actes de terrorisme (...) ».¹⁹ Si la formule « toutes les mesures nécessaires » n'est pas novatrice, si le texte ne constitue pas une habilitation générale à agir, si ce texte est plus volontiers un surplus de légitimité pour les interventions en cours, les frappes sur le territoire syrien ont néanmoins commencé plus d'un an avant cette résolution. Il convient alors de s'intéresser aux arguments avancés par les États. L'argumentation française est relativement ambiguë et empreinte des chemins sinueux, marqués notamment par une abondance d'arguments tenant tant à la légalité qu'au registre de la légitimité (A). L'étude d'autres

18. Art. 51 de la Charte des Nations Unies. V. not. A. Cassese, Article 51, in J.-P. Cot, A. Pellet (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, 2005, 3^e éd., pp. 1329-1360.

19. Résolution du Conseil de sécurité 2249 (2015).



arguments d'États intervenant sur ce même territoire syrien met en exergue une systématisation de l'argument de légitime défense²⁰ dans la lutte contre le terrorisme (B).

A. La sinieuse et ambiguë abondance des arguments français

L'opération Chammal est lancée le 19 septembre 2014. Il s'agit principalement d'un soutien aérien aux forces armées irakiennes dans leur lutte contre Daech. Ces actions ont dès l'origine été annoncées comme étant réalisées à la demande de l'Irak. La France ajoute pourtant régulièrement le « cadre » d'une résolution de l'ONU, en particulier de la résolution 2170 (2014) qui « demande (...) à tous les États de prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées, conformément à leurs obligations de droit international pour lutter contre l'*incitation* aux actes terroristes motivés par l'extrémisme et l'intolérance commis par des personnes ou entités associées à l'État islamique d'Iraq et du levant, au Front Al Nosra et à Al Qaida (...) et pour empêcher que des établissements d'enseignement ou des institutions culturelles et religieuses ne soient phagocytés par des terroristes ou leurs partisans »²¹, cette résolution ne pouvant pas être assimilée à une autorisation de recours à la force, il s'agit surtout pour la France de prendre appui, malgré tout, sur les résolutions du Conseil de sécurité²².

Il convient de souligner que le consentement de l'État sur le territoire duquel un État intervient militairement n'est pas codifié dans la Charte des Nations Unies, il s'agit d'une exception à l'interdiction du recours à la force permettant à un État d'intervenir avec l'invitation de l'État concerné, tel fut le cas pour l'intervention française au Mali en janvier 2013. La situation est différente pour la Syrie : le choix français a été d'exclure l'idée même d'un consentement de la Syrie qui eut été pourtant envisageable : « 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 du consentement de la Syrie, que pour ne pas paraître soutenir le régime d'Al-Assad »²³. En ce sens, c'est un choix d'abord

20. Nous ne reprendrons pas l'analyse, point par point, de l'art. 51 de la Charte, v. en part. R. Van Steenberghe, *La légitime défense en droit international public*, préf. Pierre d'Argent, Larcier, 2012, 608 p.

21. Résolution du Conseil de sécurité 2170 (2014), nous soulignons.

22. V. l'analyse de F. Latty sur ce point, précisant que si le consentement de l'Irak ne fait guère de doute, « 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 », v. F. Latty, *Le brouillage des repères du jus contra bellum*, À propos de l'usage de la force par la France contre Daech, *RGDIP*, 2016, p. 16.

23. F. Latty, art. préc. p. 19.

politique : il avait été exprimé devant l'Assemblée générale des Nations Unies par le président français en 2013, prônant d'agir pour « dissuader le régime de Bachar Al-Assad de commettre de nouveaux massacres » et cherchant une solution politique devant mener à terme à des élections ; position réitérée en 2014 : « nous soutenons (...) l'opposition syrienne, l'opposition démocratique. Nous la considérons comme la seule représentante légitime du peuple syrien. (...). Le régime de Bachar Al-Assad mérite (...) d'être condamné car il est complice de ce qui s'est produit en Syrie depuis trois ans ». Parallèlement, il convient de souligner également que le consentement de la Syrie pour les interventions d'autres États peut être discuté. En ce sens, si « Bachar Al-Assad a critiqué les interventions des États-Unis dans le cadre de certaines interviews données à des médias étrangers, ce n'est toutefois qu'une année après le lancement des frappes américaines, en septembre 2015, peu avant l'intervention russe, que le régime syrien a formellement adressé au Conseil de sécurité des Nations Unies des lettres de protestations à l'encontre de ces frappes »²⁴.

Concernant la France, la première évolution significative intervient le 7 septembre 2015 quand le président de la République dénonce la préparation d'attaques terroristes contre la France par Daech *depuis la Syrie*. Pour se protéger contre cette menace, il décide d'étendre la zone d'intervention de l'opération Chammal à la Syrie. L'autre évolution significative intervient après le 13 novembre. « La France est en guerre. Les actes commis (...) constituent une agression contre notre pays (...). Les actes de guerre de vendredi ont été décidés, planifiés en Syrie », demandant au Conseil de sécurité de se réunir, le président français signale bien que « d'ici là, la France intensifiera ses opérations en Syrie »²⁵. L'adoption de la résolution 2249 marque la détermination des États à combattre par tous les moyens la menace terroriste, mais ne se plaçant pas explicitement sous Chapitre VII, elle ne peut être appréciée comme une autorisation à agir en tant que telle. D'abord limitée au territoire irakien, l'intervention française est étendue au territoire syrien, avant même les attentats sur le sol français.

Comme nous l'avons rappelé plus haut, les prises de parole tant du président que du Premier ministre ou de membres du Gouvernement ne sont pas toutes satisfaisantes pour en déduire une argumentation juridique détaillée. Le raisonnement français paraît expliqué, avec difficulté certes, lors d'un colloque organisé

24. R. Van Steenberghe, Les interventions militaires étrangères récentes contre le terrorisme international. (Première partie : fondements juridiques (*jus ad bellum*)), à paraître à l'*AFDI*, 2015, p. 159. Nous remercions très chaleureusement l'auteur de nous avoir transmis son texte.

25. Discours du président de la République devant le Congrès, 16 novembre 2015. Du 19 septembre 2014 au 30 juin 2016, les forces armées françaises de l'opération *Chammal* ont réalisé 4 156 sorties aériennes et 734 frappes qui ont permis de détruire plus de 1 285 objectifs. Le nombre hebdomadaire de missions a été doublé depuis les attentats du 13 novembre 2015.

début novembre 2015 par le Ministère de la Défense²⁶. La formule déjà est intéressante : « faute de demande d'assistance des autorités syriennes et de résolution du Conseil de sécurité », « le fondement juridique de l'intervention française en Syrie est celui de la légitime défense (...) collective : c'est parce que l'Irak fait l'objet d'une agression armée de la part de Daech et que l'Irak a demandé l'assistance de la communauté internationale que la France a pu invoquer la légitime défense. L'idée est que la France prolonge (...) l'opération qu'elle mène déjà »²⁷. Est même ajouté le statut à donner aux autres arguments français : « il est vrai que les autorités politiques ont également mis en avant les considérations de sécurité nationale et la lettre adressée le 8 septembre 2015 au secrétaire général des Nations Unies en application de l'article 51 de la Charte fait d'ailleurs mention de la menace directe et exceptionnelle pour la sécurité de la France. (...) ces éléments constituent davantage des éléments d'explication du choix qu'a fait la France »²⁸. Il faut souligner deux points. D'abord, la France semble ici s'en tenir à une conception relative à l'agression armée étatique mais, il est particulièrement mis en avant, pour expliquer l'inflexion par rapport à la doctrine française précédente, que « Daesh présente des caractéristiques exceptionnelles » qui « justifient que la France puisse exceptionnellement faire valoir la légitime défense à son encontre »²⁹. Ces explications sonnent volontiers comme un effort de clarification, mais elles ne peuvent mettre toutefois de côté l'argument de légitime défense individuelle qui semble avoir aussi été revendiqué : ainsi, la déclaration du Premier ministre devant l'Assemblée nationale semble excessivement claire : « 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 »³⁰.

Sauf à considérer que la France exprime au plan international une argumentation bien différente de celle évoquée au plan interne, il semble ici que le raisonnement français est marqué par une – trop – grande ambiguïté³¹³².

26. Colloque « Droit et Opex », 2 et 3 novembre 2015, Paris, v. not. :

<http://www.defense.gouv.fr/actualites/international/retour-sur-le-colloque-droit-et-opex>

27. V. intervention de Claire Landais, Directrice des affaires juridiques, Ministère de la Défense, colloque droit et Opex, précité.

28. Intervention de C. Landais, préc.

29. Intervention de C. Landais, préc.

30. Déclaration du 15 septembre 2015, préc

31. Pour R. Van Steenberghe, « ces déclarations ambiguës s'expliquent certainement par le souci des représentants français de ménager leur opinion publique et de s'assurer de son soutien, en établissant un lien direct entre l'intervention en Syrie et la protection de la population française, sans qu'elles traduisent nécessairement l'opinion juridique de la France au niveau international », art. préc., p. 180.

32. Le discours du président de la République, en septembre 2016, n'est pas non plus dépourvu d'ambiguïté : « nous avons (...) fait en sorte de répondre avec (...) le droit international. Quand nos forces interviennent (...) c'est dans le cadre des Nations Unies,

Nous noterons par ailleurs, preuve – accablante ? – de l’ambiguïté entretenue sur le fondement de l’intervention française un rapport d’information sénatorial de juillet 2016 : pour démontrer que « la France est l’un des pays les plus attachés à la légalité internationale de ses engagements militaires », un tableau est dressé faisant apparaître que l’opération Chammal en Irak est menée au titre de la légitime défense collective, une ligne est ajoutée portant mention de la résolution 2249 (2015), signalant sans doute qu’une résolution a été adoptée... même si la date de septembre 2014 ne correspond bien qu’à la demande des autorités irakiennes ; pour la Syrie, la « légitime défense individuelle » est signalée mais aucune date ne figure sur le document³³... S’il ne peut être contesté que la France est attachée à la légalité internationale, les justifications abondantes finissent par disqualifier l’argumentation.

Les déclarations du représentant permanent de la France auprès de l’ONU sont plus précises quant au fondement et doivent certainement être retenues pour signaler l’argument que la France entend faire prévaloir sur la scène internationale : « 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 »³⁴. Ainsi, la France a, clairement, après le 13 novembre, estimé qu’elle pouvait agir également en légitime défense individuelle, en plus de la légitime défense collective. Il n’en demeure pas moins que la France a ainsi rompu avec sa conception traditionnelle relative à l’agression armée : cela se remarque particulièrement lors de l’activation de l’article 42 § 7 du Traité sur l’Union européenne qui évoque le « cas où un État membre serait l’objet d’une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance (...) conformément à l’article 51 de la Charte des Nations Unies » : « tous les États européens ont approuvé l’activation de cette clause et, par conséquent, admis que les attentats [du 13 novembre] étaient qualifiables d’agression armée au sens de l’article 51 »³⁵.

Si le temps de l’invocation de la légitime défense a démontré les ambiguïtés et incertitudes du côté français, il convient, finalement, d’évoquer la conception même de la légitime défense ici à l’œuvre. En effet, la conception traditionnelle, voire ancienne, suppose que le droit de légitime défense ne puisse s’exprimer qu’après une agression armée étatique. Or, les actions de Daech ne peuvent être

où nous ne menons aucune opération de guerre préventive contre une menace présumée, nous agissons en légitime défense pour détruire les bases où sont conçues et commanditées des attaques contre notre pays », F. Hollande, Discours « La démocratie face au terrorisme », Paris, 8 sept. 2016.

33. Rapport d’information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le bilan des opérations extérieures, 13 juillet 2016, n° 794.

34. Discours prononcé par F. Delattre, devant le Conseil de sécurité après l’adoption de la résolution 2249 (2015), S/PV.7565.

35. R. Van Steenberghe, art. préc., p. 181.

attribuées à la Syrie, et Daech ne peut être considéré comme un État ; par ailleurs, les mêmes doutes s'installent d'un point de vue matériel : en ce sens, « sans doute, les troupes de Daech conduisent en Irak (et en Syrie) des opérations de type militaire (...) qui correspondent matériellement à des actes d'agression (...). 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, il n'est pas certain que [les attaques du 13 novembre] équivaill[ent] à une agression armée (...) au sens de l'article 51, en dépit de l'effet d'accumulation »³⁶. D'autres éléments peuvent toutefois être invoqués. La légitime défense est désormais volontiers interprétée plus largement. L'admission d'une agression armée par des acteurs non étatiques reçoit de moins en moins de contestations, il semble même qu'il convient désormais de souligner « la tendance contemporaine à reconnaître un droit de réagir en légitime défense à une agression armée non étatique »³⁷. Comme le démontre parfaitement le professeur Van Steenberghe, et alors qu'une partie de la doctrine critique la pratique récente comme manquant de constance et de généralité, il est pertinent de signaler que « la pratique récente des États est donc susceptible de conduire, non pas à une *modification* de la réglementation relative à l'emploi de la force, qui aurait (explicitement ou implicitement) consacré une interdiction d'user de la force en réaction à une agression armée non étatique, mais tout au plus à une *interprétation* du champ d'application du droit de légitime défense ou, plus exactement, l'affirmation d'une hypothèse non initialement prévue »³⁸. La jurisprudence de la Cour internationale de Justice³⁹, souvent évoquée comme ne retenant que l'hypothèse classique n'est pas pertinente, la Cour n'ayant pas eu à se prononcer dans une autre hypothèse⁴⁰.

Si les arguments français ont pu entretenir une forme d'incertitude, la pratique récente des États démontre globalement une systématisation de l'argument de légitime défense.

36. F. Latty, art. préc., p. 23.

37. V. R. Van Steenberghe *La légitime défense en droit international public*, préc. p. 311 et s.

38. R. Van Steenberghe *La légitime défense en droit international public*, préc., p. 323.

39. Not. CIJ, Avis, 2004, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur en territoire palestinien occupé Recueil 2004*, p. 136 et CIJ, 2005, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, *Recueil 2005*, p. 168.

40. R. Van Steenberghe, Les interventions militaires étrangères récentes, art. préc. p. 186. Selon l'auteur, « la jurisprudence ne peut pas être interprétée comme excluant une telle hypothèse [d'agression armée non étatique] mais tout au plus comme ne s'étant pas prononcée à son sujet ». De même, la résolution de Kampala du 11 juin 2010 « ne saurait pas non plus être envisagée comme excluant [cette] hypothèse, bien qu'elle ait été approuvée, contrairement à la résolution 3314 [de l'Assemblée générale], à une époque où se posait de manière particulièrement aiguë la question du droit de réagir en légitime défense (...). L'agression a en l'occurrence été définie aux fins d'établissement de la responsabilité pénale individuelle, cette définition s'inscrivant ainsi dans le domaine du droit international pénal et non de l'emploi interétatique de la force ».

B. La systématisation de la légitime défense comme fondement juridique de la lutte contre le terrorisme

Sur un même territoire, embrassant les territoires irakien et syrien, plusieurs États sont intervenus, à des moments différents, usant d'arguments juridiques différents pour justifier de leur usage de la force. Tous membres des Nations Unies, ils sont évidemment soumis à la Charte et doivent en respecter les termes. Leur interprétation du droit de légitime défense est souvent différente, des précédents en attestent. La lutte contre le terrorisme ne se limite pas à la lutte contre Daech ou les autres entités terroristes mais cette dernière semble confirmer une lecture et une pratique des États désormais relativement constante.

D'abord, les arguments des États intervenant en Irak et en Syrie⁴¹ marquent par leur diversité. Dès septembre 2014, les États-Unis interviennent en Syrie pour lutter contre le terrorisme en invoquant la légitime défense collective, à la suite d'une demande en ce sens des autorités irakiennes⁴². La demande d'assistance de ces dernières est éclairante. Très tôt en effet, dès le 25 juin 2014, ces dernières évoquent les attaques menées sur leur sol depuis le territoire syrien⁴³. La légitime défense collective pour protéger l'Irak a ensuite été, par étapes, de novembre 2014 jusqu'en 2016, invoquée par d'autres États. Concernant les États-Unis, a également été invoquée la légitime défense individuelle. Le raisonnement est particulièrement intéressant, il permet de lier le précédent de 2001 et la lutte contre Daech au stade même de la justification de l'intervention militaire. Ainsi, le champ lexical de la « guerre contre le terrorisme » après les attentats du 13 novembre en France est tout à fait comparable à la situation après le 11 septembre, mais à cette époque, le droit américain a été profondément marqué par les conséquences de ce champ lexical : « il serait douteux de déduire [des] réactions suscitées par l'émotion une disparition de la distinction entre la guerre et le terrorisme, mais au plan juridique, qu'on le veuille ou non, le discours sur la création d'une situation de conflit armé ou d'une "guerre globale" a été suivi d'effets juridiques, au moins en droit américain », et ce dans la mesure où « le Congrès a autorisé le président à agir dans le cadre des pouvoirs que la constitution lui confère en situation de guerre »⁴⁴. Le professeur Tigroudja a bien

41. Nous nous permettrons de ne retenir ici que quelques exemples, renvoyant au texte complet de R. Van Steenberghe, Les interventions militaires étrangères récentes, art. préc., pp. 145-198.

42. V. R. Van Steenberghe, préc., p. 174. Il convient d'ajouter ici que les États-Unis se sont ainsi placés dans le cadre de la doctrine "*unwilling or unable*" « selon laquelle un État ne peut réagir en légitime défense à une agression armée non étatique sur si l'État sur le territoire duquel se trouvent les auteurs de cette agression n'est pas désireux ou capable d'y mettre un terme ».

43. V. S/2014/440 (25 juin 2014), S/2014/691 (22 septembre 2014), v. également S/PV.7271 (19 septembre 2014).

44. H. Tigroudja, art. préc., p. 86.

montré sur ce point les conséquences de l'effacement de la frontière entre guerre et terrorisme par l'incertitude dans les relations internationales, l'interdiction du recours à la force « risque de ne plus être que rhétorique dans la mesure où, en situation de guerre, un État s'estimera légalement habilité à employer la force pour se défendre »⁴⁵.

Après le 11 septembre, les États-Unis ont exercé leur droit de légitime défense individuelle et collective contre Al-Qaida et les talibans. Le raisonnement juridique met substantiellement en exergue alors la loi américaine de 2001 : autorisant le président à « utiliser toute la force nécessaire et appropriée contre les nations, organisations ou personnes dont il détermine qu'elles ont planifié, autorisé, commis ou aidé les attaques terroristes du 11 septembre, ou abrité ces organisations ou personnes, afin de prévenir de futurs actes de terrorisme contre les États-Unis par ces nations, organisations ou personnes »⁴⁶. Le langage est large, mais non dénué de limite toutefois : il n'autoriserait pas la force militaire contre tout individu terroriste : l'argument américain est d'abord centré sur Al-Qaida, ainsi les États-Unis se sont engagés dans le conflit contre l'État islamique en évoquant les allégeances et fusions entre entités terroristes, quand bien même des séparations ultérieures ont été remarquées. Sur ce dernier point, l'argument est alors de signaler que l'État islamique, même en considérant ces allégeances évolutives, « reste une cible », puisque « exclure l'État islamique pour cause de changement de *leadership* permettrait à l'ennemi de maîtriser la portée de la loi américaine »⁴⁷. Nous relèverons d'ailleurs que cet argument est finalement évoqué à travers les résolutions du Conseil de sécurité : la résolution 2253 par exemple évoque bien ces liens : « Rappelant que l'EIIL est un groupe dissident d'Al-Qaida, et rappelant en outre que tous les individus, groupes, entreprises ou entités qui apportent un appui à l'EIIL ou à Al-Qaida sont susceptibles d'être inscrits sur la Liste »⁴⁸. Enfin, et tout en évoquant la demande d'aide des autorités irakiennes, le gouvernement américain a aussi ajouté le refus et l'incapacité du gouvernement syrien (doctrine *unwilling and unable*) à réagir efficacement face à la menace représentée par l'État islamique.

D'autres arguments juridiques peuvent ensuite être évoqués. Nous soulignerons particulièrement l'exemple du Royaume-Uni dont les justifications ont évolué dans le temps. Dans un premier temps, la légitime défense collective au

45. H. Tigroudja, art. pré., p. 86.

46. V. le colloque « Droit et Opex », préc. L'intervention du directeur adjoint des affaires juridiques du Ministère de la Défense américain est particulièrement intéressante, à maints égards. Il évoque en propos liminaires que « sous le mandat de Barck Obama, le gouvernement américain s'est efforcé d'être plus transparent, en rendant public son raisonnement juridique », il évoque notamment les « critiques sévères au sujet de la soi-disant illégalité des opérations militaires américaines ne devant pas rester sans réponse », « il signale alors le premier manuel de droit des conflits armés de 1 200 pages publié par le Ministère de la Défense ».

47. Colloque « Droit et Opex », préc.

48. Résolution du Conseil de sécurité 2253 (2015).

profit de l'Irak a été invoquée dès le 25 novembre 2014⁴⁹. Mais ce cas est intéressant justement pour l'imbrication entre la scène constitutionnelle intérieure et l'argumentation internationale ; le Parlement britannique ayant, en effet, autorisé le Gouvernement à employer la force sur le seul sol irakien. La légitime défense individuelle a cependant été également invoquée « pour justifier une frappe aérienne en Syrie contre un citoyen britannique dont il savait (...) qu'il préparait et dirigeait activement des attaques armées à son encontre », mais cet argument aurait été soutenu « sans doute pour des contraintes d'ordre national »⁵⁰. En ce sens, les contraintes nationales ont volontiers une influence majeure sur l'argumentation portée par l'État au niveau international.

Notons, enfin, pour terminer l'évocation de quelques exemples marquants, la position de la Turquie qui se révèle tout autant intéressante, étant le seul État à n'avoir invoqué que la légitime défense individuelle, mettant en avant des attaques dont ses citoyens ont été la cible.

L'argument de légitime défense, tel qu'invoqué notamment par plusieurs États, membres permanents du Conseil de sécurité, met en lumière des explications et justifications bien différentes. Une systématisation de l'argument de légitime défense dans le cadre de la lutte contre le terrorisme est bien à l'œuvre : c'est une systématisation qui témoigne tout autant d'un affaiblissement de ce dernier : interprété, comme cela avait déjà été le cas par le passé, largement, il est le seul fondement possible pour agir, il permet aux États d'exprimer des arguments, plus ou moins, plus que moins d'ailleurs, influencés par le contexte politique et constitutionnel national. La puissance militaire stato-centrée domine toujours, un même point commun demeure parallèlement : les faiblesses de l'ONU et particulièrement de son Conseil de sécurité. En effet, devenu l'argument quasi-exclusif, du moins majoritaire, pour la lutte contre le terrorisme pratiqué par Daech, la légitime défense, en plus d'être interprétée de manière relativement large – en tout cas d'une manière éloignée de sa conception classique – comporte une limite dans le temps au titre de l'article 51 de la Charte que la situation contemporaine rend inopérante : « aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit nature de légitime défense (...) jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ».

II. L'argument de légitime défense dans le temps

Les interventions militaires en Irak et en Syrie mettent en lumière la systématisation de l'argument de légitime défense, individuelle et/ou collective,

49. S/2014/851.

50. V. R. Van Steenberghe, *Les interventions militaires étrangères récentes*, art. préc., p. 177.



argument faisant tout autant l'objet d'interprétations différenciées par les États. Au contraire de différents précédents, la lutte contre le terrorisme pratiqué par Daech sur ces territoires est durable, comme le signalent de nombreux dirigeants⁵¹. Si l'invocation de l'argument de légitime défense par les différents États souligne la diversité des interprétations, il convient aussi de s'interroger : la légitime défense résiste-t-elle au temps ? Pour tenter de répondre, il convient d'abord de souligner que l'article 51 de la Charte comporte pourtant lui-même une possibilité d'y mettre fin, mais en l'espèce, le Conseil de sécurité semble dans l'incapacité de pouvoir se saisir des outils évoqués par l'article. Les faiblesses de l'ONU, et plus singulièrement du Conseil de sécurité, sont marquées (A). La légitime défense, d'exceptionnelle, s'installe dans le temps long (B).

A. Les faiblesses institutionnelles avérées des Nations Unies dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

L'article 51 de la Charte des Nations Unies en reconnaissant le « droit naturel de légitime défense » évoque tout autant une limite dans le temps : « jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris les mesures nécessaires ». L'action de ce dernier, en outre, n'est pas affectée par les mesures prises par ses Membres : il peut agir « à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire ». Ces éléments ne peuvent que paraître bien théoriques quand il est envisagé de les considérer au regard de la situation actuelle.

Il convient, d'une part, de rappeler le précédent de 2013. L'usage d'armes chimiques contre la population civile précipite plusieurs pays dans des discussions relatives à une intervention sur le territoire syrien. Comme nous l'avons souligné plus haut, ce sont principalement les contextes nationaux au Royaume-Uni et aux États-Unis qui ont poussé leurs dirigeants à repousser cette idée. La France, pour sa part, qui a exprimé très tôt son choix d'une solution politique sans Bachar Al-Assad⁵² n'a pas donné suite seule, mais des propositions ont été esquissées par le président de la République : « la France veut que les membres permanents du Conseil de sécurité ne puissent plus recourir au droit de veto en cas d'atrocités de masse. (...) Là aussi montrons l'exemple. Je m'engage ici à ce que la France n'utilise jamais son droit de veto lorsqu'il y a des atrocités de masse ». Cela fait évidemment écho aux vétos russes et chinois qui ont marqué les premières années du conflit sur le territoire syrien. Cette proposition est pour le moment restée sans suite.

51. V. not. le discours de François Hollande devant le Congrès, 16 novembre 2015 : « puisque la menace va durablement peser et que la lutte contre Daech va nous mobiliser encore longtemps sur le front extérieur ».

52. V. le discours de François Hollande devant l'Assemblée générale des Nations-Unies, 28 septembre 2015 : « Assad est à l'origine du problème, il ne peut pas faire partie de la solution ».



D'autre part, il convient de considérer les interventions militaires depuis 2014. S'il est possible de discuter quant à la question d'un consentement syrien, implicite et limité dans le temps⁵³, force est de constater que la lutte contre Daech a nécessité d'invoquer la légitime défense collective au profit de l'Irak, pour la majorité des États occidentaux. Comme le 12 septembre 2001, avec le vote de la résolution 1368 à l'unanimité, le Conseil de sécurité, en dépit des précédents vétos pour la situation en Syrie, a tout de même également, à l'unanimité voté la résolution 2249 le 20 novembre 2015. Ce vote ne permet cependant pas de masquer les faiblesses avérées des Nations Unies.

Déjà, le rôle des Nations Unies demeure principalement marqué par l'enregistrement des arguments nationaux, un espace de dialogue certainement, mais un espace où chacun invoque son interprétation des dispositions de la Charte commune. Ensuite, la résolution 2249 le démontre parfaitement, la résolution, une fois adoptée, est principalement invoquée comme permettant un surcroît de légitimité pour les actions militaires nationales. En ce sens, le représentant permanent de la France, tout en se réjouissant de l'adoption, indiquait clairement que « cette résolution encadre notre action dans le cadre du droit international et dans le respect de la Charte des Nations Unies (...) Cette résolution crée donc les conditions d'une *mobilisation* internationale »⁵⁴. Ni plus. Ni moins. Cela se remarque également dans les nombreuses déclarations politiques françaises que nous avons déjà citées : les résolutions en général, et cette résolution en particulier, offrent une assise supplémentaire pour que l'État puisse, sur la scène nationale, convaincre de son action respectant les principes et valeurs de la Charte. Enfin, et surtout, le texte même de cette résolution ne constitue pas un fondement juridique en mesure de justifier l'action militaire : il s'agit bien de « conforter l'usage de la force contre Daech sans pour autant (...) fournir un fondement juridique alternatif »⁵⁵. Ainsi, la résolution 2249 serait « un petit monstre d'ambivalence dont le cœur bat dans un long paragraphe à la syntaxe complexe » ; mais si l'expression que la résolution comporte – « prendre toutes les mesures nécessaires » désigne l'usage de la force armée, le « sens ordinaire à attribuer aux termes commande de constater que l'emploi du verbe “demander” par le Conseil (...) n'a pas la même portée que celui d’“autoriser” (...). La charge permissive n'est assurément pas analogue »⁵⁶, le Chapitre VII n'est par ailleurs pas visé. Il s'agit par conséquent de souligner que la « résolution 2249 (2015) a cela d'exceptionnel qu'elle conduit le Conseil de sécurité à faire de la *soft law* en matière d'usage de la force », il « se situe à tout le moins dans le champ du droit incitatif », elle « a rempli la fonction que les autorités françaises lui avait assignée : celle de support juridique – certes partiel et imparfait mais de poids – à la décision des États de recourir à des mesures militaires », il s'agit en ce sens

53. V. *supra*.

54. Discours de M. François Delattre, préc., nous soulignons.

55. F. Latty, art. préc., p. 29.

56. F. Latty, art. préc., p. 33.

d'un « entérinement du renoncement » réduisant le Conseil de sécurité à « des fonctions de bénédiction lointaine »⁵⁷.

Réduit à enregistrer les arguments nationaux et à légitimer les actions militaires étatiques, le Conseil de sécurité, par les limites liées à sa composition, ne peut ainsi exercer le rôle originel que lui assigne l'article 51 de la Charte. Des précédents doivent être signalés. En ce sens, la supériorité du Conseil de sécurité sur le droit de légitime défense avait été très marquée en Bosnie-Herzégovine ou encore en Irak⁵⁸. Les mesures évoquées par l'article 51 peuvent alors « porter atteinte » à l'exercice de ce droit, en limiter l'exercice sans lui ôter. Il faut bien remarquer qu'il peut être difficile de déterminer quand le Conseil a pris, effectivement, les « mesures nécessaires pour rétablir la paix et la sécurité internationales ». Si le Conseil ne prend aucune résolution, cela est évident. Mais, même si une résolution est adoptée, il convient de la lire avec attention. L'exemple de la résolution 1368 (2001) est remarquable : le Conseil de sécurité « se déclare prêt à prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 », c'est donc que par cette résolution il n'adopte pas de telles mesures⁵⁹. La question de la survie dans le temps impliquée par l'expression « jusqu'à ce que » ajoute une interrogation : « l'objectif essentiel de la légitime défense est de repousser une agression et d'empêcher sa réussite, ce qui suppose à la fois de juguler les effets d'une situation présente et passée *et* de prévenir la survenance d'une situation future qui serait la poursuite de l'agression. La légitime défense ne peut donc pas être tournée exclusivement vers l'avenir »⁶⁰. L'idée principale est de considérer la légitime défense comme limitée à répondre à une agression en cours et non si elle a déjà pris fin. Sur ce point, les précédents ne peuvent être transposés au cadre de la lutte contre le terrorisme, les résolutions d'ailleurs marquent la nécessité de la continuité de l'action. Dans le cas présent, des « mesures nécessaires » ne peuvent pas être encore discutées, mais, par ailleurs, l'action de ce dernier, et de l'ONU en général, au plan de la lutte contre le terrorisme ne peut pourtant pas être réduite à cela. En effet, il s'est principalement saisi de deux axes, les combattants terroristes étrangers et le financement du terrorisme, axes étoffés régulièrement et approfondis, les succès engrangés sur le second aspect notamment doivent conduire à réhabiliter, au moins partiellement, l'action des Nations Unies⁶¹.

57. F. Latty, art. préc. p. 36 et 38.

58. V. O. Corten, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2008, p. 710 et s.

59. L'exemple de la résolution 678 (1990) est également intéressant, O. Corten (préc. p. 714) montre bien que le Conseil en évoquant une date (« à condition que... au 15 janvier 1991 ») mais elle ne lève pas toutes les difficultés d'appréciation ni d'interprétation.

60. O. Corten, préc., p. 725.

61. V. not. S. Bordedebat, *Partage de l'information : la lutte antiterroriste face aux obstacles juridiques et institutionnels. L'exemple de la lutte contre le financement du terro-*

Si les mesures « nécessaires » ne semblent pas avoir été – encore ? – adoptées par le Conseil pour pouvoir envisager une limite dans le temps à l’invocation de l’article 51 de la Charte, il n’en demeure pas moins que la légitime défense actuellement revendiquée comme fondement juridique de l’intervention militaire de nombreux États dans le cadre de la lutte contre Daech, présente les caractéristiques d’une exception durable.

B. D’une exception durable au droit commun : l’état de légitime défense perpétuelle

Évoquant les « étirements de la légitime défense » en 2002, le professeur Joe Verhoeven signale bien que « le droit d’utiliser la force au titre de la légitime défense subsiste tant que la “défense” demeure nécessaire (...). Il peut être difficile d’établir concrètement le moment précis où ce droit ne peut plus être exercé, compte tenu de l’incertitude qui entoure la fin de l’une ou la nécessité de l’autre. Nul ne conteste toutefois qu’à partir de ce moment, l’emploi de la force cesse d’être licite »⁶². Prenant alors l’exemple de l’Afghanistan, il indique bien que les éléments évoqués, par le Royaume-Uni ou les États-Unis – faisant par exemple état de la promesse d’Oussama Ben Laden de continuer à les attaquer –, pourraient « prendre des années ». Il s’agirait « implicitement, [de] la transformation d’un droit de légitime défense en un pouvoir de police », ce qui n’est « en principe pas admissible ». L’article date de 2002 et indiquait qu’il appartiendrait alors au Conseil de « rendre définitivement l’exercice de ce droit sans objet ». Quinze années plus tard, le Conseil semble avoir pris une orientation bien différente. En ce sens, les termes de l’article 24 de la Charte, selon lequel les « Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » doit sans doute continuer de guider l’action du Conseil, qui semble ces dernières démunis ou dans l’incapacité d’agir, du moins au regard des interventions militaires qu’il se contente de suivre et de légitimer.

Les études plus récentes prennent acte de la carence du Conseil de sécurité et s’interrogent ainsi sur ses effets quant à l’étendue du droit de légitime défense. « Si cette carence “n’est pas légalement condamnable”, d’aucuns évoquent un système de sécurité collective [qui] n’est pas suffisamment efficace pour que les États puissent assurer leur sécurité sans devoir recourir à un usage de la force plus large que celui que la Charte leur reconnaît »⁶³. Si la Cour internationale de Justice a « rejeté l’argument selon lequel les États parties à la Charte pourraient se considérer comme déliés des obligations que celle-ci leur impose », la carence

risme, Mémoire sous la co-direction de S. Baudens et A.-S. Traversac, Ecoles de Saint-Cyr Coëtquidan, 2016-2017.

62. J. Verhoeven, art. préc., p. 69.

63. V. les développements sur ce point in R. Van Steenberghe, *La légitime défense en droit international public*, préc., p. 501.

peut avoir un impact : ce dernier « n'implique pas nécessairement une remise en cause du contenu du droit de légitime défense », le manque d'efficacité du Conseil est uniquement susceptible « d'influencer leur application ». En tout état de cause, il convient de signifier ici que dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, cette carence est d'autant plus délicate à considérer que le conseil se situe dans le cadre d'une lutte présentée régulièrement comme revêtant un caractère universel. Non limitée dans le temps par une Organisation affaiblie, interprétée – certainement largement – par des États menacés et/ou attaqués, la légitime défense dans ce cadre comporte tous les risques de devenir perpétuelle. Or, il en va de même pour les mesures d'exception au niveau de chaque État, une exception permanente n'en est plus une, elle devient le droit commun. Laissée à l'interprétation des États, légitimée par le Conseil de sécurité, la légitime défense sera certainement encore longtemps un argument tant critiqué qu'éprouvé.

Quel pourrait-être le terme envisageable de l'argument de légitime défense pour les interventions militaires en Syrie ? Qui, sinon les États, serait en capacité de l'énoncer ? Le terme serait-il l'impossibilité pour les groupes terroristes de mener le combat sur le terrain ? Ou bien leur impossibilité de menacer, même à des milliers de kilomètres, les États ? Ou bien faut-il attendre le « retour » des combattants étrangers pour considérer que chaque État prend alors les mesures nationales qu'il considère comme adaptées pour que ses ressortissants ne soient plus en capacité de lui nuire ?

Enfin, si le droit international semble toujours en retard d'un conflit, la lutte contre le terrorisme, durable malheureusement, permettra peut-être de laisser le droit international fonder ou refonder des concepts pertinents pour en rendre mieux compte.