



Quel cadre légal pour la lutte armée contre l'Etat Islamique ?

Catheline Remy¹

Le Centre d'études de sécurité et défense (CESD) de l'Institut royal supérieur de défense publique occasionnellement de brèves analyses portant sur l'actualité dans ses e-Notes. À l'instar de toutes nos publications, elles sont disponibles sur notre site Internet www.irsd.be.



Le Conseil des Ministres a décidé, le 13 mai 2016, d'élargir le mandat des F-16 belges à la Syrie afin de répondre à la demande de la coalition internationale d'intensifier l'appui de la Belgique dans le cadre de la lutte contre l'État islamique (EI). Cette décision a été confirmée par la résolution du 30 juin 2016 de la Chambre des représentants.² Le 26 septembre 2014, la Chambre avait adopté une résolution demandant au Gouvernement – qui était alors en affaires courantes – de participer à la lutte internationale contre l'EI en Irak.³ Nous proposons d'examiner les dispositions de droit international précisées par la Chambre des représentants dans ces deux résolutions. Nous n'entendons pas discuter de l'opportunité politique de la Belgique de participer à la coalition internationale contre l'EI. Avant d'étudier le cadre légal de la lutte armée contre l'EI en Irak et en Syrie, nous rappellerons

les principes fondamentaux du droit international public applicables aux relations internationales.

Les principes fondamentaux du droit international public

L'Organisation des Nations Unies a été instituée par la Charte des Nations Unies en 1945 afin de « préserver les générations futures du fléau de la guerre » et de « maintenir la paix et la sécurité internationales » en développant des relations amicales entre les Etats.⁴

¹ Directrice-adjointe du Centre d'études de sécurité et défense (CESD) de l'Institut Royal supérieur de défense (IRSD). Les propos exprimés n'engagent que la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions ou les politiques adoptées par le ministère de la Défense ou l'Institut royal supérieur de défense.

² « Résolution relative à l'engagement de la Défense belge contre l'État islamique (EI ou DAECH) en Irak et en Syrie », <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1883/54K1883006.pdf>

³ « Résolution sur la situation en Irak et la participation de la Belgique à la coalition internationale contre l'EI », <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/0305/54K0305004.pdf>

⁴ Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, préambule et article 1^{er}

Le principe de non-recours à la force

La Charte des Nations Unies – suivant ce but premier qu'est la paix – interdit le recours à la force entre les États à l'article 2 §4 en ces termes :

« 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. »

La prohibition du recours à la force est à la base du système de sécurité collective de la Charte des Nations Unies qui confère au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. La Charte prévoit deux exceptions à l'interdiction de l'emploi de force, à savoir la légitime défense (article 51) et l'action du Conseil de sécurité en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'actes d'agression (Chapitre VII).

La légitime défense

Chaque État dispose du droit naturel de légitime défense lorsqu'il fait l'objet d'une agression armée, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies :

« Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. »

La Charte ne définit toutefois pas l'agression armée. La violation du principe de non-recours à la force peut constituer un acte d'agression mais pas dans tous les cas. En 1974, l'Assemblée générale a adopté la résolution 3314 (XXIX) qui définit l'agression comme suit :

« l'emploi de la force armée par un État contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies. »⁵

Cette résolution énumère des actes qui constituent des actes d'agression (sous réserve de la qualification du Conseil de sécurité) et précise qu'il s'agit de la forme la plus grande et la plus dangereuse de l'usage illicite de la force. Pour être qualifié d'acte d'agression, l'acte doit donc atteindre un certain degré de gravité. L'État victime d'une agression armée qui exerce son droit de légitime défense doit immédiatement porter à la connaissance du Conseil de sécurité les mesures qu'il prend et l'exercice de son droit prend fin lorsque l'agression a été repoussée ou lorsque le Conseil de sécurité agit pour maintenir la paix.

L'autorisation du Conseil de sécurité

Suivant les dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité peut constater une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression et prendre des mesures impliquant ou non l'emploi de la force pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Depuis la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité n'a cessé d'élargir son activité

⁵ Résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974, *Définition de l'agression*

en assouplissant la notion de « menace contre la paix » et a autorisé les États à faire usage de la force pour donner effet à ses décisions dans de nombreuses situations.

Le principe de non-intervention

Rappelons également l'article 2 §7 de la Charte des Nations Unies qui interdit aux États d'intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État et qui couvre toute forme d'ingérence, directe ou indirecte, armée ou non armée. A fortiori, il est interdit d'intervenir dans une guerre civile et la Cour internationale de Justice a précisé à cet égard qu'un appui aux activités militaires et paramilitaires d'un groupe d'opposition sous forme de soutien financier, d'entraînement, de fournitures d'armes, de renseignements et de soutien logistique constitue une violation indubitable du principe de non-intervention.⁶

La lutte armée contre l'EI en Irak

Dans sa résolution du 26 septembre 2014, la Chambre des représentants justifie sa demande au Gouvernement de participer à la lutte internationale contre l'EI en Irak par :

« la demande irakienne d'assistance – qui au niveau du droit international suffit à justifier une action militaire en Irak contre l'EI (conformément à l'article 51 du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies). »

La demande d'assistance

La sollicitation d'une intervention d'un État tiers sur son territoire est contraire au principe de souveraineté reconnu à tous les États et au principe de non-intervention. Toutefois, la présence de troupes étrangères sur son territoire peut devenir licite si plusieurs conditions sont remplies. La demande doit être faite expressément par le gouvernement en place.⁷ Ainsi, dans deux lettres adressées au Secrétaire général des Nations Unies et au président du Conseil de sécurité, les autorités irakiennes demandent aux États membres de les assister dans la lutte contre l'EI en leur fournissant notamment un entraînement militaire et une couverture aérienne.⁸ Cette demande d'assistance est conforme aux dispositions du droit international. Elle a, en effet, été faite expressément par ces lettres envoyées aux Nations Unies et il existe une présomption de légitimité par rapport au Gouvernement irakien en place. Cette demande d'assistance constitue donc une base juridique suffisante pour la participation de la Belgique à la lutte contre l'EI.

La légitime défense

La référence à l'article 51 de la Charte en sus de la demande d'assistance nécessite une clarification. Tout d'abord, il n'est pas précisé quel État a fait l'objet d'une agression armée, ni contre quel État il convient de riposter. La légitime défense ne peut, en effet, être invoquée qu'en cas d'agression armée et la légitime défense collective ne peut être exercée qu'à la demande de l'État victime de l'agression.⁹ Ensuite, la légitime défense n'étant possible qu'en cas d'agression armée par un État contre un autre État, il n'est pas possible de l'invoquer pour faire face à des actes armés qui trouvent

⁶ C.I.J., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt du 27 juin 1986, *Rec.*, p. 114, § 242

⁷ C.I.J., *Affaires des activités armées sur le territoire du Congo (République Démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, *Rec.*, p. 196

⁸ Doc. UN S/2014/440, 25 juin 2014 ; Doc. UN S/2014/691, 20 septembre 2014

⁹ C.I.J., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, op. cit.*, p. 103, § 195

leur origine à l'intérieur du territoire d'un État.¹⁰ Par contre, si l'on suit l'article 3, g) de la résolution 3314 (XXIX) sur la définition de l'agression :

« l'envoi par un État ou en son nom de bandes ou de groupes armés, des forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de force armée contre un autre État d'une gravité telle qu'ils équivalent [à un acte d'agression], ou le fait de s'engager de manière substantielle dans une telle action »

peut être considéré comme un acte d'agression armée indirecte permettant de riposter en légitime défense contre l'État impliqué dans ces actes.

Pour que les actes commis par l'EI soient considérés comme un acte d'agression, ils doivent avoir un certain degré de gravité et un État doit être impliqué dans ces actes. Tous les actes de terrorisme ne sont pas des actes d'agression mais certains actes peuvent être considérés comme une violation du principe de non-recours à la force. L'Assemblée générale, dans sa déclaration 2625 (XXV) qui précise ce que recouvrent les principes fondamentaux du droit international, considère comme une violation du principe de non-recours à la force le fait :

« d'organiser et d'encourager l'organisation de forces irrégulières ou de bandes armées, notamment de bandes de mercenaires, en vue d'incursions sur le territoire d'un autre État ; [et le fait] d'organiser ou d'encourager des actes de guerre civile ou de actes de terrorisme sur le territoire d'un autre État, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes lorsqu'ils impliquent une menace ou l'emploi de la force. »¹¹

Les résolutions du Conseil de sécurité condamnant les actes de terrorisme commis par l'EI en Irak ou en Syrie qualifient ces actes de menaces contre la paix et la sécurité internationales non d'actes d'agression.¹² En outre, rien n'indique qu'un État soit impliqué directement ou indirectement dans les actes de terrorisme ou de guerre de l'EI.

La demande d'assistance des autorités irakiennes constitue la justification légale de l'intervention en Irak et la référence à la légitime défense n'apporte pas de plus-value à cette justification.

La lutte armée contre l'EI en Syrie

Dans sa résolution du 30 juin 2016, la Chambre demande au Gouvernement fédéral de

« prendre activement part aux opérations militaires de la coalition internationale contre *Daeçh* en Irak et en Syrie, dans les régions où *Daeçh* est actif, ainsi qu'il a été décidé le 13 mai 2016, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies et en appui de la résolution 2249 (2015) du Conseil de sécurité des Nations Unies. »

La légitime défense

Les autorités belges ont envoyé une lettre au président du Conseil de sécurité le 7 juin 2016 afin de l'informer de l'exercice de la légitime défense collective par la Belgique pour appuyer les États ayant

¹⁰ C.I.J., *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, Avis consultatif du 9 juillet 2004, *Rec.*, p. 194, §139

¹¹ Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*

¹² S/RES/2170, résolution adoptée le 15 août 2014 ; S/RES/2199, résolution adoptée le 12 février 2015

subi une agression armée de la part de l'EI depuis une partie du territoire syrien.¹³ La lettre précise que les mesures prises sont dirigées contre l'EI et non contre l'État syrien en indiquant que l'EI occupe une partie déterminante du territoire syrien sur lequel le Gouvernement syrien n'a pas le contrôle effectif. Cette précision ne mêle-t-elle pas des considérations juridiques et politiques qui pourraient s'interpréter comme une volonté de ne pas reconnaître le Gouvernement syrien sur une partie de son territoire ? Ne pourrait-on pas se demander si cette précision ne revient pas à reconnaître indirectement l'EI dans le sens où ce dernier occuperait effectivement une partie du territoire syrien ?

Nous remarquons que la lettre des autorités belges n'explique pas quels États auraient subis les attaques qui constituent une agression armée pour l'exercice de la légitime défense collective. Elle indique que la Belgique agit notamment en réponse à la requête du Gouvernement irakien mais les autorités irakiennes, dans leurs lettres demandant une assistance aux États pour lutter contre l'EI, ne renvoient aucunement à un éventuel exercice de la légitime défense et l'Irak ne se considère pas victime d'une agression armée de la part de l'État syrien, condition nécessaire pour enclencher l'article 51 de la Charte.

Il convient à cet égard de préciser que le Gouvernement syrien a protesté contre les attaques aériennes de la coalition internationale qui ont touché des unités de l'armée syrienne ainsi que diverses infrastructures et a indiqué que l'intervention notamment des États-Unis et de la France sur base de l'article 51 de la Charte, sans avoir consulté le Gouvernement syrien, constitue une atteinte à sa souveraineté et une violation du droit international.¹⁴

Bien que la Belgique ait respecté les formalités nécessaires à l'exercice de la légitime défense collective en informant le Conseil de sécurité des mesures qu'elle prend, le recours à l'article 51 de la Charte sans qu'un État ne se soit explicitement déclaré victime d'une agression armée peut susciter quelque interrogation quant à la rigueur de l'argumentation juridique.

La résolution 2249 (2015) du Conseil de sécurité

La résolution 2249 (2015) du Conseil de sécurité précisée dans la résolution de la Chambre ainsi que dans la lettre des autorités belges aux Nations Unies constitue-t-elle une justification légale plus convaincante ? Les termes de cette résolution adoptée sur proposition de la France suite aux attentats du 13 novembre 2015 sont équivoques. Le Conseil de sécurité constate, conformément à l'article 39 de la Charte, que le terrorisme constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales et il demande aux États membres :

« de prendre toutes les mesures nécessaires, conformément au droit international, en particulier à la Charte des Nations Unies, au droit international des droits de l'homme, au droit international des réfugiés et au droit international humanitaire, sur le territoire se trouvant sous le contrôle de l'EIIL, également connu sous le nom de Daech, en Syrie et en Iraq, de redoubler d'efforts et de coordonner leur action en vue de prévenir et de faire cesser les actes de terrorisme commis tout particulièrement par l'EIIL, par le Front el-Nosra et tous les autres individus, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida, ainsi

¹³ Doc. UN S/2016/523, 7 juin 2016

¹⁴ Doc. UN S/2015/727, 21 septembre 2015 ; Doc. UN S/2015/851, 9 novembre 2015 ; Doc. UN S/2015/851, 7 décembre 2015 ; Doc. UN S/2016/31, 12 janvier 2016

que les autres groupes terroristes qui ont été désignés comme tels par le Conseil de sécurité. »¹⁵

L'expression « toutes mesures nécessaires » indique généralement que les États sont autorisés à recourir à la force pour mettre en œuvre les décisions du Conseil de sécurité. Toutefois, ni le Chapitre VII, ni l'article 42 de la Charte qui fondent le recours à des mesures coercitives armées ne sont explicitement mentionnés. En outre, aucune mesure particulière n'est décidée dans cette résolution comme c'était le cas notamment dans la résolution 1973 (2011) pour l'intervention en Libye qui fait explicitement référence au Chapitre VII et qui autorise les États membres à prendre certaines mesures spécifiques.¹⁶ Les termes utilisés dans la résolution 2249 (2015) sont donc ceux d'une autorisation d'utiliser la force, alors que la résolution n'autorise pas explicitement un recours à la force et ne décide pas des mesures spécifiques à prendre. La résolution 2249 (2015) ne pourrait-elle pas être considérée comme une justification insuffisante pour une intervention en Syrie ?

Renforcer le cadre légal

Si l'article 51 de la Charte des Nations Unies et la résolution 2249 (2015) du Conseil de sécurité constituent un cadre légal relativement faible, comment renforcer la base juridique de la participation à la lutte armée contre l'EI en Syrie ?

Le consentement de la Syrie permettrait de renforcer cette base légale. Le Gouvernement syrien consent, en effet, à une intervention sur son territoire à la condition qu'il soit consulté et qu'une « coopération pleine et entière » soit établie avec lui. Les États peuvent être réticents à coopérer avec le régime de Bachar el-Assad qui est fortement contesté mais ce dernier bénéficie de la présomption de légitimité étant donné qu'il s'agit du gouvernement en place. La trêve négociée ce 10 septembre par les États-Unis et la Russie a été acceptée par le Gouvernement syrien et pourrait déboucher sur une coordination concernant la lutte contre le terrorisme en Syrie, ce qui permettrait de renforcer la base juridique grâce au consentement du Gouvernement syrien.

Une autre manière de renforcer le cadre légal serait l'adoption par le Conseil de sécurité d'une résolution faisant explicitement référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et autorisant une intervention armée sur le territoire syrien en indiquant les mesures spécifiques à prendre pour lutter contre l'EI.

Conclusion

L'examen des résolutions de la Chambre des représentants demandant au Gouvernement de participer à la lutte internationale contre l'EI nous indique que les dispositions de droit international mentionnées ne sont pas aisées à interpréter. Mis à part la demande d'assistance de la part des autorités irakiennes, les dispositions légales invoquées peuvent être critiquées à plusieurs égards. Si le cadre légal est suffisamment justifié pour ce qui concerne l'intervention en Irak, il demeure assez faible pour ce qui concerne l'intervention en Syrie. Malgré l'imprécision du cadre légal invoqué, la référence au droit international a le mérite de montrer le souci des autorités belges de justifier légalement la participation de la Belgique à la lutte armée contre l'EI en Irak et en Syrie.

¹⁵ S/RES/2249, résolution adoptée le 20 novembre 2015

¹⁶ S/RES/1973, résolution adoptée le 17 mars 2011

Bibliographie

BANNELIER, Karine ; CHRISTAKIS, Théodore ; CORTEN, Olivier ; DELCOURT, Barbara, *Le droit international face au terrorisme*, Éditions A. Pédone, Paris, 2002

CORTEN, Olivier, « The 'Unwilling or Unable' Test: Has it Been, and Could it be, Accepted? », *Leiden Journal of International Law*, June 2016, p. 1-23

COT, Jean-Pierre ; FORTEAU, Mathias ; PELLET, Alain, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3^{ème} édition, Economica, Paris, 2005

DAILLET, Patrick ; FORTEAU, Mathias ; PELLET, Alain, *Droit international public*, 8^{ème} édition, L.G.D.J., Paris, 2009

DINSTEIN, Yoram, *War, Agression and Self-Defense*, Cambridge University Press, Fifth edition, 2012

KAMTO, Maurice, *L'agression en droit international*, Éditions A. Pédone, Paris, 2010

PELLET, Alain ; TZANKOV, Vladimir, « L'État victime d'un acte de terrorisme peut-il recourir à la force armée ? », in. *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Société française de droit international, Éditions A. Pédone, Paris, 2004

RUYS, Tom, *'Armed Attack' and article 51 of the UN Charter. Evolutions in Customary Law and Practice*, Cambridge University Press, 2010

VAN STEENBERGHE, Raphaël, *La légitime défense en droit international public*, Éditions Larcier, Bruxelles 2012

VAN STEENBERGHE, Raphaël, « La légalité de la participation de la Belgique à la lutte armée contre l'État islamique en Irak », *Journal des Tribunaux*, 2015, p. 641-654

Vous pouvez adresser vos commentaires ou remarques à l'adresse :

irsd-cesd-scvd@mil.be.

*Plus de publications du Centre d'études de sécurité et défense peuvent être téléchargées sur **notre site Internet.***



www.irsd.be