

Comment lancer légalement une opération extérieure de l'armée française ?

Dans le rapport du groupe de travail « monument aux morts en opérations extérieures » mené sous la direction du Général d'armée Bernard Thorette et publié en 2011, une opération extérieure désigne :

« Tout **emploi des forces armées hors du territoire national** (qu'elles soient déployées sur le théâtre ou opèrent à partir du sol français), dans un contexte caractérisé par **l'existence de menaces ou de risques** susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique des militaires. Elle résulte d'une **décision politique du pouvoir exécutif**, déclinée au niveau militaire par un ordre du chef d'état-major des armées ou, le cas échéant, du directeur général de la gendarmerie nationale, dans un cadre national, multinational ou sous mandat international. »

L'opération extérieure recoupe de **multiples formes d'engagements** qui varient sur l'échelle du degré de coercition, de l'acheminement d'aide humanitaire (*Orcaella*, Birmanie, 2008) à la guerre conventionnelle (guerre du Golfe), en passant par des missions d'observation (MONUIK, Koweït, 1991), de formation (*Épidote*, Afghanistan, 2002), d'interposition (*Épaulard*, Liban, 1982), de protection des ressortissants (*Totem*, Éthiopie, 1991).

I) Un processus encadré par la Constitution

A) Une prérogative présidentielle

La décision d'engager l'armée française dans une opération extérieure est prise par **le président de la République en Conseil de défense** en vertu de l'article 15 de la Constitution qui le désigne comme le « chef des armées » et de l'article 5, alinéa 2, qui fait de lui le « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ».

Les ordres d'opération et la directive administrative et logistique sont produits par **l'état-major des armées**. La directive précise **le périmètre géographique** du théâtre d'opérations ainsi que **la période concernée** par ces opérations.

B) Un contrôle du lancement et du maintien de l'opération extérieure permis aux parlementaires

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a grandement **renforcé le pouvoir du Parlement de contrôler le déclenchement et le maintien d'une opération extérieure** de l'armée française. L'article 35 de la Constitution prévoit désormais que lorsque la décision d'engager une intervention armée est prise, le Parlement doit en **être informé dans les trois jours**. Un débat parlementaire peut alors être organisé (ce fut d'ailleurs le cas lors du lancement de l'opération *Chammal* en Irak en septembre 2014). De plus, l'article 35 ajoute que si l'intervention extérieure se prolonge **au-delà de quatre mois**, le gouvernement doit alors **demandeur au Parlement d'autoriser cette prolongation** (l'Assemblée nationale décidant en dernier ressort).

C) Un contrôle indirectement limité par la Constitution

Malgré le renforcement du contrôle des opérations extérieures de l'armée française par les parlementaires, **les opérations purement unilatérales** qui laisseraient les mécanismes du contrôle parlementaire pleinement jouer sont **rares**. En effet, les opérations extérieures déclenchées au titre d'un des multiples accords de défense passés par la France ou celles autorisées en vertu d'un mandat délivré par le Conseil de sécurité des Nations unies **ne sont aucunement soumises à une information systématique du Parlement**. Dans de tels cas, l'impératif d'une autorisation parlementaire aurait peu de sens : le Parlement serait tenu de la donner, sous peine de placer le président de la République dans l'incapacité d'être « le garant du respect des traités », conformément à l'article 5, alinéa 2, de la Constitution.

II) Un processus encadré par les engagements internationaux de la France

Le lancement d'une opération extérieure est aussi – et surtout – soumis à des règles de droit international qui, en vertu de ses engagements internationaux, s'imposent à la France. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, rendu public par le président de la République le 29 avril 2013, rappelle ainsi que :

« Le **respect de la légalité internationale est un préalable intangible à tout recours à la force** par la France, qu'elle agisse à titre strictement national ou dans le cadre de ses alliances et de ses accords de défense. »¹

A) Le principe de l'illégalité de l'opération extérieure en droit international

Le lancement d'une opération extérieure par l'armée française est **strictement encadré par la Charte des Nations unies**, ratifiée par la France. L'article 2, paragraphe 4, de la Charte pose **le principe de l'interdiction du recours à la force** dans la pratique des relations internationales des États. Par ailleurs, une opération de l'armée française menée sur le territoire d'un autre État est a priori

¹ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, p.24

contraire au principe de souveraineté (inscrit à l'article 2, paragraphe 1, de la Charte des Nations unies) **et au principe de non-intervention** (inscrit à l'article 2, paragraphe 7, de la Charte).

Les opérations militaires extérieures, dans leur ensemble, sont ainsi interdites par le droit international et **seuls des mécanismes dérogatoires** permettent à la France – ainsi qu'à tous les États membres de l'ONU – de lancer de telles opérations dans un **cadre légal**.

B) Les dérogations au principe

1. L'opération extérieure autorisée par mandat du Conseil de sécurité des Nations unies

L'article 42 de la Charte des Nations unies prévoit un dispositif permettant au Conseil de sécurité de **délivrer un mandat** autorisant « toute action [...] nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales ». Ce dispositif est cependant très encadré : l'article 39 de la Charte, qui renvoie expressément à l'article 42, énonce qu'il peut être utilisé **seulement en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression**² commis par un État membre à l'encontre d'un autre État membre ; de plus, celui-ci peut être déclenché **seulement si les mesures n'impliquant pas l'emploi de la force**, au sens de l'article 41 de la Charte, sont **inadéquates**.

À titre d'exemple, la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée le 17 mars 2011, a donné mandat à la France de lancer l'opération *Harmattan* en Libye.

2. L'opération extérieure autorisée en situation de légitime défense

L'article 51 de la Charte des Nations unies prévoit une seconde exception aux principes de non-recours à la force, de non-intervention et de souveraineté : un État peut ainsi contrevenir à ces principes – et donc déployer une opération extérieure – s'il est en situation de **légitime défense, individuelle ou collective**. Ce dispositif est lui aussi fortement encadré : il suppose une agression armée précise et clairement identifiée ; il est limité dans le temps et cesse dès lors que le Conseil de sécurité a pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ; il intègre une obligation de rendre compte au Conseil de sécurité des mesures prises au titre de la légitime défense ; son exercice doit être proportionné. Dans son avis consultatif *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* rendu le 9 juillet 2004, la Cour internationale de Justice ajoute qu'il n'est pas possible d'invoquer la légitime défense pour faire face à des actes armés qui trouvent leur origine à l'intérieur du territoire d'un État, celle-ci n'étant possible qu'en cas d'agression armée d'un État contre un autre État (sauf exception prévue à l'article 3, g), de la résolution 3314 (XXIX) de l'AGNU définissant l'agression).

L'article précise que la légitime défense peut être « collective ». Des clauses de défense collective intégrées à des accords de défense ou à certains traités sont ainsi susceptibles d'entraîner un **engagement militaire automatique de la France** en vertu de cette légitime défense collective. C'est le cas, par exemple, de **l'article 5 du Traité de l'Atlantique nord** qui entraîne un engagement automatique de l'armée française en cas d'agression d'un État membre de l'OTAN. **L'article 42, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne**, quant à lui, bien que moins contraignant que l'article 5 du Traité de l'Atlantique nord, dispose que la France a la responsabilité de fournir « aide et assistance par tous les moyens en [son] pouvoir » en cas d'agression d'un État membre de l'Union européenne.

Le lancement d'une opération extérieure au nom de la légitime défense collective est encore une fois solidement encadré par la jurisprudence de la Cour internationale de Justice : dans son arrêt *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* rendu en 1986, elle précise ainsi que la légitime défense collective ne peut être exercée qu'à la demande de l'État victime de l'agression.

3. L'opération extérieure autorisée en cas de demande d'assistance à la France émise par un État tiers

Une **demande d'assistance** est valable – et constitue un troisième cas dans lequel une opération extérieure de l'armée française peut légalement être lancée – si : la demande est expressément émise auprès de l'État français ; elle émane du gouvernement légitime – et reconnu comme tel par la communauté internationale – de l'État demandeur.³

C'est justement sur le fondement de la demande d'assistance émise par le gouvernement irakien que la France a pu légalement lancer l'opération *Chammal* en septembre 2014.

C) Des mécanismes dérogatoires s'appliquant à tous les cadres d'intervention de l'armée française

Que l'opération extérieure de l'armée française soit menée **dans un cadre strictement national** ou qu'elle s'inscrive **dans un cadre multilatéral** – en particulier lorsque l'opération à laquelle l'armée française participe est mise en œuvre par l'ONU (contribution française à la FINUL au Liban), par l'UE (opération *Atalante* au large des côtes somaliennes) ou par l'OTAN (présence avancée renforcée – eFP en Lituanie) –, celle-ci doit toujours, pour être considérée comme légale, **être lancée en vertu de l'une des trois exceptions** aux principes de non-recours à la force, de non-intervention et de souveraineté exposés ci-dessus.

² L'« agression » est définie à l'article 1 de la résolution 3314 (XXIX) adopté le 14 décembre 1974 par l'AGNU

³ 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