

LA GUERRE DU LIBAN DE L'ÉTÉ 2006 ET LE DROIT DE LA LÉGITIME DÉFENSE

PAR

François DUBUISSON

PROFESSEUR ASSISTANT

CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL

ET DE SOCIOLOGIE DU DROIT INTERNATIONAL DE L'ULB

RÉSUMÉ

La guerre menée au Liban par Israël entre le 12 juillet et le 14 août 2006 a été principalement justifiée par l'exercice du droit de légitime défense, reconnu à l'article 51 de la Charte des Nations Unies. L'étude analyse les positions adoptées par les Etats tiers concernant la légalité de l'opération militaire israélienne, au regard des divers éléments constitutifs du droit de légitime défense. Cette analyse aboutit à constater les approches contrastées concernant la reconnaissance du droit d'Israël à exercer son droit de légitime défense dans les circonstances de l'espèce. Selon un premier groupe d'Etats — principalement occidentaux —, l'attaque menée par le Hezbollah autorisait Israël à riposter militairement sur le territoire du Liban. Si ces Etats ont généralement mis en doute le caractère proportionné du recours à la force d'Israël, il n'en ont pas tiré de conséquence claire quant à la légalité de ce recours, au regard des conditions inhérentes au droit de légitime défense. Des positions adoptées par ce premier groupe d'Etats, il ressort implicitement une vision assouplie des conditions de la légitime défense, au regard de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice. Toutefois, le peu d'explicitation et de cohérence juridiques qui la caractérise ne permet pas d'induire une *opinio juris* clairement définie, tendant à marquer ou confirmer dans un sens précis l'évolution de la règle relative à la légitime défense. Pour un second groupe d'Etats, Israël ne se trouvait pas dans les conditions d'exercice de son droit de légitime défense. Ce groupe d'Etats ne peut dès lors être tenu pour avoir accepté un quelconque assouplissement des conditions relatives à la mise en œuvre de ce droit. L'examen des positions exprimées à l'égard de l'opération israélienne conduit à penser qu'il est difficile de conclure à l'existence d'un consensus au sein des Etats parties à la Charte des Nations Unies pour considérer que la légitime défense peut s'exercer directement à l'encontre d'un groupe non étatique, en l'absence d'imputation d'un acte d'agression armée à un Etat, ou même que le défaut de diligence d'un Etat à l'égard de groupes privés armés s'assimile à un acte d'agression.

La légitime défense a constitué l'argument central avancé par Israël afin de justifier, sur le plan juridique, l'opération militaire (nommée «Juste rétribution» puis «Changement de direction») menée au Liban entre le 12 juillet et le 14 août 2006. Cette opération entendait réagir à l'action menée en territoire israélien par un commando des milices armées du parti

Hezbollah le 12 juillet, qui a abouti à la mort de trois membres des forces israéliennes et à la capture de deux autres soldats.

L'action armée entreprise par Israël contre le Liban pose de nombreuses questions juridiques concernant la portée du droit de légitime défense tel qu'il est consacré par l'article 51 de la Charte des Nations Unies et le droit international coutumier. Dans quelle mesure et à quelles conditions la légitime défense s'applique-t-elle à la riposte à des attaques menées par une entité non étatique, telle que la branche armée du Hezbollah? La prétention à réagir en réponse à des «actes terroristes» est-elle de nature à modifier les conditions et les modalités de la mise en œuvre de la légitime défense? Comment s'apprécie concrètement le respect des conditions de nécessité et de proportionnalité, traditionnellement exigé pour l'exercice de la légitime défense?

Ces questions concernant la portée du droit de légitime défense se sont posées avec une acuité particulière à la suite des attentats du 11 septembre 2001 et des actions armées qui les ont suivis, menées par les États-Unis et leurs alliés, dans un contexte de «guerre contre le terrorisme» proclamée (1). A cet égard, une partie de la doctrine soutient que la pratique des États qui s'est développée récemment marquerait de manière significative une évolution de l'interprétation du droit de légitime défense, qui autoriserait le recours à la force en réaction à des attaques menées par des groupes non étatiques, quand bien même aucun acte d'agression ne pourrait être attribué à l'État sur le territoire duquel se déroule la riposte armée (2). Cette

(1) Voy. not. Fr. DUBUISSON, «Le terrorisme, nouvelle forme d'agression armée au sens du droit international?», in P. CALAME, B. DENIS et E. REMACLE (dir.), *L'Art de la Paix : Approche transdisciplinaire*, Actes du colloque du 9 novembre 2001 organisé dans le cadre de la Chaire Bernheim d'Études sur la Paix et la Citoyenneté, ULB, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2004, pp. 289-312; O. CORTEN et Fr. DUBUISSON, «Opération 'liberté immuable' : une extension abusive du concept de légitime défense», *R.G.D.I.P.*, 2002/1, pp. 51-77; K. BANNELIER, T. CHRISTAKIS, O. CORTEN et B. DELCOURT (sous la direction de), *Le droit international face au terrorisme : après le 11 septembre 2001*, Paris, Pedone, Actes du colloque du 14 janvier 2002 organisé par le CEDIN-Paris I et le Centre de droit international de l'ULB, 2002; *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Actes du colloque de la SFDI et de la DGV des 29 et 30 novembre 2002, Paris, Pedone, 2004; L. CONDORELLI, «Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international?», *R.G.D.I.P.*, 2001, pp. 829 et s.; J. VERHOEVEN, «Les étirements de la légitime défense», *A.F.D.I.*, 2002, pp. 49 et s.; A. CASSESE, «Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law», *E.J.I.L.*, 2001, pp. 993 et s.; J. DELBRUCK, «The Fight Against Global Terrorism : Self-Defense or Collective Security as International Police Action? Some Comments on the International Legal Implications of the 'War Against Terrorism'», *G.Y.I.L.*, 2001, pp. 9 et s.

(2) Voy. not. A. CASSESE, «Article 51», in J.-P. COT, A. PELLET et M. FORTEAU (Eds.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3^e éd., Paris, Economica, 2005, vol. I, pp. 1332-1333 et p. 1350; P. M. EISEMANN, «Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense», in K. BANNELIER, T. CHRISTAKIS, O. CORTEN et B. DELCOURT (sous la direction de), *Le droit international face au terrorisme : après le 11 septembre 2001*, op. cit., pp. 245-247; R. WEDGWOOD, «The ICJ Advisory Opinion on the Israeli Security Fence and the Limits of Self-Defense», *A.J.I.L.*, 2005, p. 58; S. MURPHY, «Self-Defense and the Israeli Wall Advisory Opinion : An *Ipse Dixit* from the ICJ?», *A.J.I.L.*, 2005, pp. 62 et s.; A. RANDELZHOFFER, «Article 51», in B. SIMMA (Ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2nd ed., Oxford University Press, 2002, vol. I, p. 802; T. M. FRANCK, «Terrorism and the Right of Self-Defense», *A.J.I.L.*, 2001, p. 840; Y. DINSTEIN, *War, aggression and self-defence*, Cambridge University press, 2001, 3rd edition, pp. 213-221.

vision large trouverait tout particulièrement à s'appliquer dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, qui impliquerait dès lors une approche plus souple des conditions propres à l'exercice de la légitime défense. Le présent article s'attachera à vérifier si cette hypothèse se confirme à l'examen du cas de la guerre du Liban, en analysant les prises de position adoptées par les Etats à cette occasion, concernant la légalité de l'intervention israélienne au regard du droit de légitime défense. A cet égard, nous nous référerons principalement aux débats qui se sont tenus au Conseil de sécurité, aux mois de juillet et d'août 2006 (3).

Notre étude s'inscrira dans une perspective volontariste, consistant à déterminer l'*opinio juris* des Etats concernant la portée à donner au droit de légitime défense reconnu à l'article 51 de la Charte des Nations Unies (4). Il faut rappeler que, selon l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la pratique ultérieurement suivie doit traduire «l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité», ce qui suppose l'existence d'une pratique convergente, attestant un consensus parmi les Etats parties (5). Dans un premier temps, il s'agira d'exposer le contexte du déclenchement de l'intervention israélienne, ainsi que les circonstances du déroulement de la guerre qui a duré du 12 juillet au 14 août 2006 (I). Dans un second temps, nous analyserons les positions des Etats concernant la légalité de l'opération «Changement de direction», au regard des divers éléments constitutifs du droit de légitime défense (II).

(3) Notre analyse a porté sur les procès-verbaux suivants : Conseil de sécurité des Nations Unies, 5489^e séance, 14 juillet 2006, S/PV.5489; 5492^e séance, 20 juillet 2006, S/PV.5492; 5493^e séance, 21 juillet 2006, S/PV.5493 et S/PV.5493 (Resumption 1); 5498^e séance, 30 juillet 2006, S/PV.5498; 5503^e séance, 31 juillet 2006, S/PV.5503; 5508^e séance, 8 août 2006, S/PV.5508; 5511^e séance, 11 août 2006, S/PV.5511.

(4) Sur l'approche méthodologique concernant la détermination de la portée des règles relatives au recours à la force, voy. O. CORTEN, «Breach and Evolution of Customary International Law on the Use of Force», in E. CANNIZARO and P. PALCHETTI (Eds.), *Customary International Law on the Use of Force*, Leiden, Boston, Martinus Nijhof Publishers, 2005, pp. 119 et s.

(5) Voy. G. DISTEFANO, «La pratique subséquente des Etats parties à un traité», *A.F.D.I.*, 1994, pp. 47-50; J.-M. SOREL, «Commentaire de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969», in O. CORTEN et P. KLEIN (dir.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 1319 et s. Concernant plus spécialement l'évolution de l'interprétation des règles relatives au recours à la force, voy. O. CORTEN, «Breach and Evolution of Customary International Law on the Use of Force», *op. cit.*, pp. 139-142. A cet égard, on reste perplexe face à l'affirmation selon laquelle une pratique reflétant «un verre à moitié plein» suffirait pour modifier l'interprétation d'une règle comme celle relative à l'exercice du droit de légitime défense (voy. Ch. TAMS, «Swimming with the Tide or Seeking to Stem It? Recent ICJ Rulings on the Law of Self-Defence», *R.Q.D.I.*, 2005, vol. 18.2, p. 289).

I. — L'OPÉRATION «CHANGEMENT DE DIRECTION»
ET SON CONTEXTE

La bonne compréhension des positions adoptées par les Etats suppose au préalable d'exposer les éléments factuels liés au contexte et au déroulement de l'opération israélienne au Liban. Pour ce faire, nous nous fonderons essentiellement sur les rapports présentés au Conseil de sécurité par le Secrétaire général des Nations Unies ou ses conseillers. Ces rapports présentent toutes les garanties d'objectivité et d'impartialité, et n'ont pas été remis en cause par les parties au conflit. Tout d'abord, on replacera la guerre de l'été 2006 dans le contexte immédiat des relations israélo-libanaises (A), pour ensuite examiner les circonstances de son déclenchement et de son déroulement (B).

A. — *Le contexte*
des relations israélo-libanaises depuis l'an 2000

Le déclenchement de la guerre entre Israël et le Liban le 12 juillet 2006 s'inscrit dans un contexte de tension persistante entre les deux pays. En mai 2000, Israël a procédé au retrait de ses troupes du Sud-Liban, sous occupation depuis 1982, et au démantèlement de ses forces supplétives de l'Armée du Liban du Sud. Dans ce contexte, l'ONU était chargée de tracer une «ligne de retrait», «conformément aux frontières internationalement reconnues du Liban, sur la base de la meilleure information disponible» (6). Le Secrétaire général a toutefois fait savoir qu'il ne s'agissait pas pour les Nations Unies de «procéder à la démarcation d'une frontière internationale», compte tenu du fait qu'il s'agit d'une question du ressort des Etats» (7) et que les parties concernées ont émis des réserves au sujet de certains tronçons de la ligne de retrait (8). La ligne de retrait fut donc établie sans préjudice de la définition définitive de la frontière israélo-libanaise, et c'est par référence à cette ligne (9) que, par une déclaration de son Président du 18 juin 2000, le Conseil de sécurité a certifié le fait qu'«Israël a retiré ses forces du Liban conformément à la résolution 425 (1978) du 19 mars 1978» (10).

Le retrait israélien a cependant laissé en suspens plusieurs différends importants avec le gouvernement libanais : le sort des prisonniers libanais détenus en Israël, le minage de vastes portions de territoires du Sud-

(6) Rapport du Secrétaire général sur l'application des résolutions 425 (1978) et 426 (1978) du Conseil de sécurité, 22 mai 2000, S/2000/460, p. 2.

(7) *Ibidem*, p. 2.

(8) Rapport du Secrétaire général sur l'application des résolutions 425 (1978) et 426 (1978) du Conseil de sécurité, 16 juin 2000, S/2000/590, p. 3.

(9) *Ibidem*, p. 7.

(10) Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 18 juin 2000, S/PRST/2000/21.

Liban, et le statut de la zone dite des «fermes de Chebaa» (11). Cette dernière zone a été occupée par Israël lors de la guerre des Six jours de juin 1967 en même temps que le Golan et était revendiquée à cette époque par la Syrie. En 2000, la Syrie a fait savoir qu'elle renonçait à toute prétention de souveraineté sur les fermes de Chebaa et qu'elle reconnaissait leur appartenance au territoire libanais (12). Toutefois, les Nations Unies considèrent que, quel que soit le statut de cette zone tel qu'il découle des arrangements syro-libanais, elle relève du champ d'application des résolutions 242 (1967) et 338 (1973), qui visent les territoires arabes occupés par Israël depuis juin 1967, et non du ressort de la résolution 425 (1978) (13). Ceci explique qu'en dépit du constat par l'ONU du retrait d'Israël des territoires en application de la résolution 425 (1978), le gouvernement libanais considère qu'une portion de son territoire demeure sous occupation israélienne.

La persistance de ces différends avec Israël constitue la raison avancée par le Hezbollah pour maintenir sa présence armée dans le Sud-Liban (14). Créé en 1982 et appuyé par la Syrie et l'Iran, ce parti chiite possède une puissante branche armée qui a consacré l'essentiel de son action à la lutte contre l'occupation israélienne (15). En 2004, à l'initiative de la France et des Etats-Unis, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté, à une courte majorité (16), la résolution 1559 (2004) (17), qui «demande que toutes les milices libanaises et non libanaises soient dissoutes et désarmées», en visant principalement les milices armées du Hezbollah (18). Le gouvernement libanais n'a toutefois pas été en mesure de mettre en œuvre cette exigence, sauf en ce qui concerne les milices palestiniennes (19). Ainsi, le Conseil de sécurité a, dans sa résolution 1680 (2006) du 17 mai 2006, regretté l'absence d'application des dispositions de la résolution 1559 «qui concernent la dissolution et le désarmement de toutes les milices libanaises ou autres, [ainsi que] l'extension du contrôle

(11) Voy. la position du Gouvernement libanais : Rapport du Secrétaire général sur l'application des résolutions 425 (1978) et 426 (1978) du Conseil de sécurité, 16 juin 2000, S/2000/590, pp. 3 et s. ; Conseil de sécurité des Nations Unies, 5503^e séance, 31 juillet 2006, S/PV.5503, p. 5.

(12) Voy. Rapport du Secrétaire général sur l'application des résolutions 425 (1978) et 426 (1978) du Conseil de sécurité, 22 mai 2000, S/2000/460, p. 3.

(13) *Ibidem*, p. 3.

(14) S. MERVIN, «Le Liban-Sud, des bandes armées à la guérilla (1920-2006)», in F. MERMIER et E. PICARD (sous la direction de), *Liban, une guerre de 33 jours*, Paris, La Découverte, 2007, p. 109.

(15) Voy. International Crisis Group, *Israël/Hezbollah/Liban : Eviter un regain de violence*, Rapport Moyen-Orient N° 59 — 1^{er} novembre 2006, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=2&id=4480>, p. 19 ; E. PICARD, «Le Hezbollah, milice islamiste et acteur communautaire pragmatique», in F. MERMIER et E. PICARD, *op. cit.*, pp. 84 et s.

(16) La résolution 1559 a été adoptée par 9 voix et 6 abstentions.

(17) Résolution 1559 du 2 septembre 2004, S/RES/1559 (2004).

(18) Voy. les débats au Conseil de sécurité, 5028^e séance, 2 septembre 2004, S/PV.5028.

(19) Sur les implications politiques de la résolution 1559 et les raisons de l'absence de désarmement de la milice du Hezbollah par le Gouvernement libanais, voy. G. CORM, *Le Liban contemporain*, Paris, La Découverte, 2^e éd., 2005, pp. 293 et s.

de l'État libanais à tout le territoire du pays» (20). En mai et juin 2005, des élections ont eu lieu au Liban, qui ont débouché sur la constitution d'un gouvernement d'union nationale, comportant deux ministres issus du parti Hezbollah (21).

Dans les mois qui ont précédé l'embrasement de l'été 2006, la situation au Sud-Liban a été, selon les termes du Secrétaire général des Nations Unies, «tendue et volatile mais généralement calme» (22). Un regain de tension a toutefois été enregistré à partir du mois de mai, avec des échanges de tirs le long de la Ligne bleue (ligne d'armistice définie par l'Accord israélo-libanais du 23 mars 1949), principalement dans la zone des fermes de Chebaa, et une recrudescence des violations de l'espace aérien libanais par l'aviation militaire israélienne (23). C'est donc dans un contexte de différends non résolus et de tension croissante que s'est déclenchée la nouvelle guerre israélo-libanaise.

B. — *Le déclenchement et le déroulement
de l'opération «Changement de direction»*

Les événements qui ont été à l'origine du déclenchement de l'opération armée israélienne ont été décrits de façon précise par le Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, lors des débats qui se sont tenus au Conseil de sécurité, le 13 juillet 2006 :

«La crise a commencé le 12 juillet lorsque, à environ 9 heures (heure locale), le Hezbollah a tiré depuis le territoire libanais plusieurs roquettes par-delà la Ligne bleue vers les positions des Forces de défense israéliennes (FDI) proches de la côte et de la ville israélienne de Zarit. Peu de temps après, les combattants du Hezbollah ont franchi la Ligne bleue, pénétré en Israël et attaqué une patrouille des FDI. Le Hezbollah a capturé deux soldats israéliens des FDI, a tué trois autres soldats et en a blessé deux. Les soldats capturés ont été emmenés au Liban. Suite à l'attaque de la patrouille, il y a eu un échange nourri de tirs entre le Hezbollah et les FDI de part et d'autre de la Ligne bleue. Bien que l'échange de tirs se soit étendu tout le long de la Ligne bleue, il a été le plus dense dans les zones à l'ouest de Bint Jubeil et dans la zone des fermes de Chebaa. Le Hezbollah a pris pour cibles les positions des FDI et les villes israéliennes au sud de la Ligne bleue. Israël a riposté par des attaques terrestres, aériennes et maritimes. Outre les frappes aériennes sur les positions du Hezbollah, les FDI ont également pris pour cibles de nombreux ponts et routes dans le sud du Liban. Les FDI ont déclaré avoir lancé ces attaques pour «empêcher le Hezbollah de transférer les soldats enlevés». Au moins un char et une section des FDI ont pénétré au Liban dans la zone depuis laquelle le Hezbollah a lancé son attaque, pour

(20) Résolution 1680 du 17 mai 2006, S/RES/1680 (2006).

(21) Voy. International Crisis Group, *Israël/Hezbollah/Liban : Eviter un regain de violence*, op. cit., pp. 10-11.

(22) Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la Force intérimaire des Nations Unies au Liban, 21 juillet 2006, S/2006/560, p. 4.

(23) *Ibidem*, pp. 4-6.

essayer de délivrer les soldats capturés. Un dispositif explosif a détoné sous le char, tuant quatre autres soldats des FDI. Un huitième soldat des FDI aurait été tué au cours des combats qui ont suivi pour essayer de récupérer les quatre corps. Il semble que l'incursion ait été localisée; la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) n'a pas à ce stade connaissance d'autres incursions des FDI sur le territoire libanais. Dans la matinée du 13 juillet, le Hezbollah a tiré de nombreuses roquettes sur Nahariya, à 10 kilomètres au sud de la Ligne bleue, qui auraient tué un civil israélien et blessé des dizaines d'autres. Plus tard dans la journée, deux roquettes ont atteint la ville d'Haïfa, causant des dommages aux immeubles et blessant plusieurs personnes. Les FDI ont riposté en bombardant les positions du Hezbollah, l'aéroport international de Beyrouth, la chaîne de télévision Al-Manar affiliée au Hezbollah et deux bases aériennes. Les attaques ont contraint l'aéroport de Beyrouth à fermer. Il a en outre été rapporté que, dans la soirée de jeudi, Israël a attaqué l'aéroport de Beyrouth une deuxième fois, mettant le feu aux dépôts de carburant, ainsi qu'un faubourg au sud de Beyrouth. Les avions israéliens ont également largué des tracts sur tout le Liban, avertissant la population d'éviter les zones où la présence du Hezbollah est attestée. [...] Il a été rapporté qu'un soldat de l'armée libanaise a été tué au cours de l'attaque d'une base aérienne, en plus de la cinquantaine de civils qui auraient été tués et des dizaines de blessés» (24).

Les hostilités ont duré trente-trois jours, durant lesquels les combats ont été intenses, causant de nombreuses victimes civiles ainsi que d'importants dégâts matériels. Ce n'est que le 11 août que les membres du Conseil de sécurité parvenaient à s'accorder sur le texte d'une résolution, intégrant les paramètres d'un cessez-le-feu agréé par les parties au conflit. La résolution 1701 appelle à l'arrêt des hostilités et demande au gouvernement libanais d'étendre son autorité sur l'ensemble du Sud-Liban et à Israël de retirer parallèlement ses forces du territoire libanais. La résolution prévoit également d'accroître les effectifs de la FINUL en vue de lui permettre de contrôler la cessation des hostilités, d'assister les forces libanaises dans leur déploiement au Sud-Liban et d'aider à l'accès humanitaire aux populations civiles et au retour des réfugiés. Enfin, la résolution définit les principes qui doivent être pris en compte pour fonder une solution à long terme :

«— Strict respect par les deux parties de la Ligne bleue;

— Adoption d'un dispositif de sécurité qui empêche la reprise des hostilités, notamment établissement, entre la Ligne bleue et le Litani, d'une zone d'exclusion de tous personnels armés, biens et armes autres que ceux déployés dans la zone par le Gouvernement libanais et les forces de la FINUL autorisées en vertu du paragraphe 11;

— Application intégrale des dispositions pertinentes des Accords de Taëf et des résolutions 1559 (2004) et 1680 (2006) qui exigent le désarmement de tous les groupes armés au Liban, afin que, conformément à la décision du Gouvernement libanais du 27 juillet 2006, seul l'État libanais soit autorisé à détenir des armes et à exercer son autorité au Liban;

(24) Conseil de sécurité des Nations Unies, 5489^e séance, 14 juillet 2006, S/PV.5489, pp. 2-3.

- Exclusion de toute force étrangère au Liban sans le consentement du Gouvernement libanais;
- Exclusion de toute vente ou fourniture d'armes et de matériels connexes au Liban, sauf celles autorisées par le Gouvernement libanais;
- Communication à l'ONU des cartes des mines terrestres posées au Liban encore en la possession d'Israël».

Le cessez-le-feu est finalement entré en vigueur le 14 août 2006 (25). Israël a toutefois maintenu un blocus naval et aérien du Liban jusqu'au 7 septembre. Les forces armées israéliennes se sont retirées des positions qu'elles tenaient au Sud-Liban, à mesure que se déployait la FINUL et l'armée libanaise (26). Le retrait s'est achevé le 1^{er} octobre 2006 (27).

Au mois de septembre, les Nations Unies ont pu établir un bilan assez précis d'un mois d'une guerre dévastatrice :

«Au 31 août 2006, selon les statistiques officielles libanaises, le conflit avait fait 1187 morts et 4092 blessés, dont un grand nombre d'enfants. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires estime qu'entre le 12 juillet et le 14 août, 1 million de Libanais ont été déplacés, dont quelque 735000 ont cherché refuge au Liban et 230000 à l'étranger, le déplacement secondaire d'environ 16000 réfugiés palestiniens étant compris dans ces chiffres. [...]

Au Liban, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires estime que le conflit a causé des dégâts matériels d'un montant de 3,6 milliards de dollars, dus notamment à la destruction de 80 ponts, de 600 kilomètres de routes, de 900 usines, marchés, exploitations agricoles et locaux commerciaux, de 31 aéroports, ports, stations d'épuration des eaux usées, barrages et centrales électriques, et de 25 stations-service. Le taux de chômage est actuellement de 75 % dans certaines régions du pays. On estime que 15000 habitations ont été détruites. [...]

Du côté israélien, 43 civils israéliens et 117 membres des Forces de défense israéliennes (FDI) ont été tués entre le 12 juillet et le 14 août. Outre le grand nombre de personnes qui ont dû être soignées parce qu'elles étaient en état de choc et angoissées, 68 Israéliens ont été modérément blessés et 33 grièvement. Pendant cette période, selon les statistiques officielles israéliennes, 3970 roquettes ont été tirées sur Israël, dont 901 en zone urbaine; 300000 habitants ont été déplacés et plus d'un million ont été contraints de vivre pendant un certain temps dans des abris» (28).

Les bombardements israéliens ont en outre eu des conséquences environnementales que le Secrétaire général a qualifiées de «catastrophiques», en visant notamment le déversement dans la Méditerranée d'au moins

(25) Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 1701 (2006), 18 août 2006, S/2006/670, p. 2.

(26) Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité, 12 septembre 2006, S/2006/730, p. 6.

(27) Quatrième rapport semestriel sur l'application de la résolution 1559 (2004) présenté au Conseil de sécurité par le Secrétaire général, 19 octobre 2006, S/2006/832, pp. 2-3.

(28) Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité, 12 septembre 2006, S/2006/730, p. 2. Ce bilan a été confirmé dans le Rapport du Secrétaire général du 11 décembre 2006 (Rapport du Secrétaire général sur le Moyen-Orient, 11 décembre 2006, S/2006/956, p. 9, §32).

15000 tonnes de mazout qui se sont répandues sur 150 kilomètres le long de la côte libanaise (29).

Ce dernier a encore constaté les dangers à long terme engendrés par l'utilisation par Israël de bombes à sous-munitions :

«Au 8 septembre 2006, le Centre de coordination de l'action antimines de l'ONU, agissant en coordination avec le Bureau national libanais du déminage, avait identifié 451 emplacements de bombes en grappes renfermant chacune des centaines de bombettes. Ce chiffre représente une hausse de 25 % par rapport à il y a deux semaines, et devrait encore augmenter. D'après le Centre, 90 % des bombes en grappes ont été larguées entre le 11 août, date de l'adoption de la résolution 1701 (2006) par le Conseil de sécurité, et le 14 août, date de la cessation effective des hostilités. [...] Ces munitions non explosées ont provoqué au moins 14 morts et 57 blessés parmi la population civile, essentiellement des jeunes hommes et des garçons. Outre le danger qu'elles représentent, elles empêchent le retour des familles déplacées, l'accès aux logements et la reprise des activités agricoles, et ont donc un impact sur les conditions de subsistance de la population du sud du Liban» (30).

Au 27 février 2007, le nombre d'emplacements de bombes à sous-munitions a été réévalué pour être porté à 854, s'étendant sur 34 millions de mètres carré, tandis que le bilan des victimes s'alourdissait (22 morts et 159 blessés) (31).

Les conséquences des opérations militaires israéliennes sur la population civile et la situation des droits de l'homme au Liban ont encore été mises en exergue par la résolution 61/154, adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 2006 (32).

Cet exposé du contexte, des circonstances du déclenchement de l'opération «Changement de direction» et de ses conséquences permettra de mieux saisir la portée des prises de position des Etats concernant la légalité de l'intervention israélienne et d'en faire l'analyse.

(29) Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 1701 (2006), 18 août 2006, S/2006/670, p. 10. Voy. également la résolution 61/194 de l'Assemblée générale des Nations Unies relative à la «marée noire sur les côtes libanaises», adoptée le 20 décembre 2006 par 170 voix contre 6, par laquelle l'Assemblée se déclare «gravement préoccupée par les effets préjudiciables sur la réalisation du développement durable au Liban de la destruction par l'aviation israélienne de réservoirs de carburant au voisinage immédiat de la centrale électrique de Jiyeh» et demande «au Gouvernement israélien d'assumer la responsabilité de dédommager rapidement et comme il convient le Gouvernement libanais des dépenses qu'il devra engager pour remédier aux conséquences écologiques de la destruction des réservoirs et notamment pour restaurer le milieu marin».

(30) *Ibidem*, p. 11.

(31) Rapport du Secrétaire général sur l'application de la résolution 1701 (2006), 14 mars 2007, S/2007/147, p. 9, §§36-37.

(32) A/RES/61/154, «La situation des droits de l'homme découlant des récentes opérations militaires israéliennes au Liban, adoptée par 112 voix contre 7 et 64 abstentions.

II. — LA POSITION DES ÉTATS CONCERNANT
LA LÉGALITÉ DE L'OPÉRATION «CHANGEMENT DE DIRECTION»
AU REGARD DU DROIT DE LA LÉGITIME DÉFENSE

Dans la lettre adressée, le 12 juillet 2006, au Secrétaire général des Nations Unies et au président du Conseil de sécurité, l'Etat d'Israël a fondé le recours à la force contre le Liban sur l'exercice de son droit de légitime défense, reconnu à l'article 51 de la Charte des Nations Unies :

«Today's act is a clear Declaration of War, and is in blatant violation of the «Blue Line.» United Nations Security Council resolutions 425, 1559, 1680, and all other relevant resolutions of the United Nations since Israel withdrew from southern Lebanon in May 2000. Israel thus reserves the right to act in accordance with United Nations Charter Article 51, and exercise its right of self-defence when an armed attack is launched against a member of the United Nations. The State of Israel will take the appropriate actions to secure the release of the kidnapped soldiers and bring an end to the shelling that terrorizes our citizens» (33).

Il a également justifié son opération en l'inscrivant plus généralement dans la «guerre globale contre le terrorisme» :

«Israel views Hamas, Hizbullah, Syria and Iran as primary elements in the Axis of Terror and Hate threatening not only Israel but the entire world. There is a widening consensus in the international arena that Jihadist terror is a global threat which must be confronted with determination and resolve» (34).

Dans une interview donnée au quotidien français *Le Monde* au début du mois d'août 2006, le Premier ministre Ehud Olmert a ainsi présenté l'intervention israélienne comme établissant un précédent concernant les modalités de lutte internationale contre le terrorisme :

«Des mouvements terroristes, fondamentalistes, extrémistes, violents, cherchent à détruire les bases de la civilisation occidentale. Le monde civilisé est attaqué par des organisations terroristes qui sont manipulées par certains pays. Israël est en train de créer un précédent, de fournir un exemple pour beaucoup d'autres sociétés» (35).

La question que nous examinerons consiste à déterminer si, sur un plan strictement juridique, l'opération «Changement de direction» constitue un précédent concernant l'exercice de la légitime défense à l'encontre d'actions menées par une organisation non étatique, que l'Etat intervenant qualifie de «terroriste». A cette fin, il est nécessaire d'analyser les positions adoptées à ce sujet par les Etats, au regard des thèses défendues par les deux Etats

(33) Lettre adressée au Secrétaire général des Nations Unies et au président du Conseil de sécurité, 12 juillet 2006, http://www.israel-un.org/latest/sg_letters/2006/gillerman12july06.htm.

(34) Statement by Foreign Ministry Deputy DG Gideon Meir, 13 July 2006, <http://www.mofa.gov.il/mfa>, consulté le 22 décembre 2006.

(35) Entretien avec Ehud OLMERT, *Le Monde*, 3 août 2006, <http://paris1.mfa.gov.il/mfm/web/main/document.asp?DocumentID=99497&MissionID=31>, consulté le 5 janvier 2007.

parties au conflit, et concernant les différents éléments constitutifs de la légitime défense (36). Comme on le sait, la légitime défense suppose que l'État qui s'en prévaut fasse l'objet d'une agression armée et que les mesures adoptées soient proportionnées à l'agression armée subie et nécessaires à sa riposte (37). Tout d'abord, nous analyserons les points de vue adoptés à l'égard de l'exigence d'une agression armée et, plus spécialement, à l'égard du droit de réagir à une attaque émanant d'une entité non étatique (A). Ensuite, nous étudierons les positions prises concernant le respect des conditions de nécessité et de proportionnalité (B).

A. — *L'opération « Changement de direction »
au regard de l'exigence d'une agression armée*

Comme l'énonce le texte de l'article 51 de la Charte, l'exercice du droit de légitime défense suppose comme condition fondamentale qu'il intervienne en réaction à une « agression armée » (« armed attack » dans la version anglaise). De manière traditionnelle, il est ainsi exigé que l'attaque visée atteigne un certain degré de gravité (38) et soit attribuable à l'État contre le territoire duquel est dirigée l'action en légitime défense (39). Cette dernière condition est toutefois contestée par une partie des États et de la doctrine, en particulier depuis les attentats du 11 septembre 2001 et l'intervention américaine en Afghanistan qui s'en est suivie. Selon cette conception, la légitime défense peut s'exercer à l'encontre de groupes non étatiques, même en l'absence d'imputation des actes commis par ces groupes à un État (40).

La condition de gravité n'a pas fait l'objet de débats particuliers lors des discussions concernant la légalité de l'intervention israélienne au Liban. En conséquence, nous ne l'aborderons pas. L'attaque perpétrée par le Hezbollah le 12 juillet a ainsi pu être raisonnablement considérée comme étant d'une gravité suffisante pour faire naître un droit à réagir en légitime défense, et les États qui ont contesté le recours à la force par Israël ne se sont pas fondés sur l'absence de gravité de l'attaque initiale. Nous limiterons dès lors notre analyse à la question de l'exigence d'imputation de l'agression armée à un État. Après avoir brièvement exposé l'état de la question (1), nous examinerons si les positions prises par les États à ce

(36) Voy. O. CORTEN, « Breach and Evolution of Customary International Law on the Use of Force », *op. cit.*, pp. 122-130.

(37) C.I.J., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, arrêt du 27 juin 1986, *Rec. 1986*, §176; C.I.J., *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif du 8 juillet 1996, *Recueil 1996*, §41.

(38) C.I.J., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, précité, §191.

(39) Voy. L. CONDORELLI, « Les attentats du 11 septembre et leurs suites : où va le droit international ? », *op. cit.*, p. 838.

(40) Voy. les références citées *supra*, note 2.

sujet, lors des discussions relatives à l'opération «Changement de direction», impliquent une évolution du débat (2).

1. *La légitime défense et l'action d'entités non étatiques : état de la question*

La question de l'inclusion des attaques commises par des entités non étatiques dans les actes relevant de l'agression armée, ouvrant l'exercice du droit de légitime défense établi à l'article 51 de la Charte, n'est pas neuve. Elle a en particulier été débattue lors des travaux relatifs à la définition de l'agression, qui ont débouché sur l'adoption en 1974 de la résolution 3314 de l'Assemblée générale des Nations Unies (41). L'agression est définie par l'article 1^{er} de cette résolution comme «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». Cette définition est accompagnée d'une liste non exhaustive d'actes d'agression (art. 3), le Conseil de sécurité restant libre de qualifier d'autres actes d'agression conformément aux dispositions de la Charte (art. 4) (42). L'hypothèse d'actes commis par des groupes non étatiques est envisagée à l'article 3 g), qui énonce que constitue un acte d'agression

«l'envoi par un État ou en son nom de bandes ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de forces armées contre un autre État d'une gravité telle qu'ils équivalent aux actes énumérés ci-dessus, ou le fait de s'engager d'une manière substantielle dans un telle action».

On constate qu'il ressort des éléments de définition donnés par la résolution 3314 que l'agression n'est conçue que comme le fait d'un État contre un autre État. Par conséquent, les agissements de groupes privés ne peuvent être assimilés à une agression que s'ils sont reliés à un État. Selon le libellé du point g) de la résolution 3314, deux éléments sont de nature à constituer un acte d'agression attribuable à un État à raison d'actions armées menées par un groupe privé : l'envoi de bandes armées pour le compte d'un État ou l'engagement substantiel de l'État dans ces actions. C'est ce raisonnement qui a été appliqué à plusieurs reprises par la Cour internationale de Justice, qui a souligné le caractère coutumier des critères énoncés à l'article 3 g) (43). Dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua*, la Cour a considéré que l'appui qu'aurait fourni le

(41) Voy. O. CORTEN et Fr. DUBUISSON, «Opération 'liberté immuable' : une extension abusive du concept de légitime défense», *op. cit.*, pp. 55-57; Fr. DUBUISSON, «Le terrorisme, nouvelle forme d'agression armée au sens du droit international?», *op. cit.*, pp. 292-298.

(42) Voy. A.M. RIFAAT, *International Aggression*, Stockholm, Almqvist & Wiksell International, 1979, pp. 262 et s.

(43) C.I.J., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, précité, §195. Voy. également G. CAHIN, «Le rôle des organes politiques des Nations Unies», in E. CANNIZARO and P. PALCHETTI (Eds.), *Customary International Law on the Use of Force*, *op. cit.*, pp. 152-153.

Nicaragua à l'opposition armée au Salvador n'était pas de nature à ouvrir dans le chef des États-Unis un droit de légitime défense collective, en se fondant sur les critères de l'article 3 g) de la résolution 3314 :

«si la notion d'agression armée englobe l'envoi de bandes armées par un Etat sur le territoire d'un autre Etat, la fourniture d'armes et le soutien apporté à ces bandes ne sauraient être assimilés à l'agression armée» (44).

En ce qui concerne plus spécialement l'abri fourni à des groupes armés, la Cour a rejeté le fait que de tels actes puissent constituer un acte d'agression, dès lors qu'ils ne permettent pas de conclure que ces groupes ont en fait été «envoyés» par l'État qui les assiste. Se penchant sur la portée de la résolution 2625 de l'Assemblée Générale des Nations Unies relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États, la Cour a indiqué :

«La déclaration comporte, à côté de certaines formulations qui peuvent s'appliquer à l'agression, d'autres qui ne visent que des modalités moins graves d'emploi de la force. On y trouve notamment les passages suivants :

[...]

«Chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des 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, lorsque les actes mentionnés dans le présent paragraphe impliquent une menace ou l'emploi de la force» (45).

La Cour indique ainsi que si les différentes formes de soutien à des groupes terroristes mentionnées dans la résolution 2625 constituent un usage prohibé de la force, elles ne sont pas pour autant assimilables à des actes d'agression. La position de la Cour consiste donc à concevoir la légitime défense comme s'exerçant contre un Etat, en réaction à une agression qui peut lui être imputée soit du fait de l'action de ses forces régulières, soit à raison d'actions armées menées par des groupes privés, en cas d'envoi de ces groupes ou d'engagement substantiel dans ces actions (46).

La Cour a conservé cette position dans sa jurisprudence ultérieure. Dans son avis concernant les *Conséquences juridiques de la construction d'un mur en Territoire palestinien occupé*, la Cour a énoncé de façon très nette que «l'article 51 de la Charte reconnaît ainsi l'existence d'un droit naturel de légitime défense en cas d'agression armée *par un Etat* contre un autre Etat» (47), écartant de cette manière l'argument d'Israël selon lequel l'édification du mur constituait une mesure adoptée en légitime défense contre les attentats terroristes dont il faisait l'objet. Dans l'affaire des *Activités*

(44) C.I.J., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, précité, §247.

(45) *Ibidem*, §191 (nous soulignons).

(46) Voy. C. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2nd ed., 2004, p. 165.

(47) C.I.J., *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004, <http://www.icj-cij.org>, §139 (nous soulignons).

armées sur le territoire du Congo, la Cour a abordé la question de la légitime défense toujours sous le même angle. L'Ouganda prétendait avoir envahi la République démocratique du Congo (RDC) en situation de légitime défense, à la suite d'attaques menées par des groupes rebelles ougandais (le FDA), depuis le territoire congolais. En particulier, l'Ouganda soutenait que « a failure to control the activities of armed bands, creates a susceptibility to action in self-defence by neighbouring States » (48). La Cour a rejeté cette prétention en constatant l'absence d'éléments permettant d'imputer ces attaques à la RDC :

« Il convient en outre de relever que, alors que l'Ouganda prétend avoir agi en état de légitime défense, il n'a jamais soutenu avoir été l'objet d'une agression de la part des forces armées de la RDC. L'« agression armée » à laquelle il a été fait référence était plutôt le fait des FDA. La Cour a dit plus haut (paragraphe 131 à 135) qu'il n'existait pas de preuve satisfaisante d'une implication directe ou indirecte du Gouvernement de la RDC dans ces attaques. Celles-ci n'étaient pas le fait de bandes armées ou de forces irrégulières envoyées par la RDC ou en son nom, au sens de l'article 3 g) de la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale sur la définition de l'agression, adoptée le 14 décembre 1974. La Cour est d'avis, au vu des éléments de preuve dont elle dispose, que ces attaques répétées et déplorables, même si elles pouvaient être considérées comme présentant un caractère cumulatif, ne sont pas attribuables à la RDC .

Pour tous les motifs qui précèdent, la Cour considère que les conditions de droit et de fait justifiant l'exercice d'un droit de légitime défense par l'Ouganda à l'encontre de la RDC n'étaient pas réunies. En conséquence, elle n'a pas à se prononcer sur les arguments des Parties relatifs à la question de savoir si et à quelles conditions le droit international contemporain prévoit un droit de légitime défense pour riposter à des attaques d'envergure menées par des forces irrégulières » (49).

La Cour écarte de cette manière la théorie selon laquelle, lorsque des actions sont menées par des groupes militaires privés, le simple défaut de contrôle dans le chef de l'État à partir duquel ces groupes opèrent suffit à le rendre responsable d'une agression armée. Selon le juge Kooijmans, on peut également interpréter ce passage de l'arrêt comme impliquant la condamnation de la possibilité de recourir à la force au titre de la légitime défense, en ripostant directement aux attaques menées par des forces irrégulières, indépendamment de toute imputation à un État :

« The Court seems to take the view that Uganda would have only been entitled to self-defence *against the DRC* since the right of self-defence is conditional on an attack being attributable, either directly or indirectly, *to a State*. [...] By implicitly sticking to that position, the Court seems to ignore or even to deny the legal relevance of the question [as to the kind of action a victim

(48) C.I.J., *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, Compte rendu 2005/07, Audience publique tenue le lundi 18 avril 2005, plaidoirie de M. BROWNLIE, §80.

(49) C.I.J., *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, <http://www.icj-cij.org>, §§146-147.

State is entitled to take if the armed operation by irregulars, «because of its scale and effects, would have been classified as an armed attack rather than as a mere frontier incident had it been carried out by regular armed forces» but no involvement of the «host government» can be proved]» (50).

Dans sa jurisprudence récente, la Cour internationale de Justice conserve ainsi une vision «interétatique» du droit de légitime défense (51), qui n'est susceptible de s'exercer qu'à l'encontre d'un Etat, à raison d'un acte d'agression qui lui est, directement ou indirectement, imputable (52). Dans l'hypothèse où les attaques sont menées par des groupes armés non étatiques, il demeure donc nécessaire d'attribuer celles-ci à l'Etat à l'égard duquel le recours à la force est dirigé, en démontrant qu'il a envoyé ces groupes ou s'est engagé de manière substantielle dans leurs actions (53).

Cette conception est contestée par une partie de la doctrine et des Etats, qui estiment que le droit de légitime défense a évolué depuis les attentats du 11 septembre 2001 et l'intervention militaire des Etats-Unis en Afghanistan (54). Cette position est parfaitement illustrée par les opinions individuelles exprimées par les juges Kooijmans et Simma, en marge de l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice dans l'affaire des *Activités*

(50) Déclaration du juge Kooijmans, §§22 et 27-28.

(51) A cet égard, nous ne pouvons partager l'opinion de Christian Tams, qui interprète l'arrêt rendu dans l'affaire des *activités armées sur le territoire du Congo* comme augurant l'amorce d'une évolution de la jurisprudence de la CIJ, allant dans le sens de l'admission de l'exercice du droit de légitime défense à l'égard d'acteurs non étatiques (Ch. TAMS, «Swimming with the Tide or Seeking to Stem It? Recent ICJ Rulings on the Law of Self-Defence», *op. cit.*, p. 290). Le fait que la Cour ne se soit pas prononcée sur la question s'explique principalement par le fait que l'Ouganda ne prétendait pas exercer son droit de légitime défense en l'absence d'imputation d'un acte d'agression à la RDC (voy. Compte rendu 2005/07, Audience publique tenue le lundi 18 avril 2005, plaidoirie de M. BROWNLIE, §80). Il est dès lors spéculatif d'y percevoir une quelconque volonté de marquer un revirement par rapport à la position claire prise dans l'avis relatif à la construction du mur en territoire palestinien.

(52) Sur la méthode de détermination de la règle de droit relative au recours à la force, adoptée par la CIJ dans sa jurisprudence, voy. G. PALMISANO, «Determining the Law on the Use of Force: the ICJ and Customary Rules on the Use of Force», in E. CANNIZARO and P. PALCHETTI (Eds.), *Customary International Law on the Use of Force*, *op. cit.*, pp. 197 et s.

(53) En ce sens, en doctrine, voy. not. O. CORTEN, «L'interdiction du recours à la force dans les relations internationales est-elle opposable aux groupes 'terroristes'», in R. BEN ACHOUR et S. LAGHMANI (dir.), *Acteurs non étatiques et droit international*, Colloque des 6, 7 et 8 avril 2006, Paris, Pedone, 2007, pp. 129 et s.; O. CORTEN et Fr. DUBUISSON, «Opération 'liberté immuable': une extension abusive du concept de légitime défense», *op. cit.*, pp. 54-64; Fr. DUBUISSON, «Le terrorisme, nouvelle forme d'agression armée au sens du droit international?», *op. cit.*, pp. 294-298; L. CONDORELLI, «Les attentats du 11 septembre et leurs suites: où va le droit international?», *op. cit.*, p. 838; P.-M. DUPUY, «The law after the destruction of the towers», *The attack on the World Trade Center: Legal responses*, Forum de l'European Journal of International Law, http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-dupuy.html, consulté le 6 février 2007; G. GAJA, «In what sense was there an 'armed attack'?, *The attack on the World Trade Center: Legal responses*, Forum de l'European Journal of International Law, http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-gaja.html, consulté le 6 février 2007; M. BOTHE, «Terrorism and the Legality of Pre-emptive Force», *E.J.I.L.*, 2003, p. 230 et p. 233; J. VERHOEVEN, «Les étirements de la légitime défense», *op. cit.*, pp. 56-64; A. PELLET et V. TZANKOV, «L'Etat victime d'un acte terroriste peut-il recourir à la force armée?», in *Les nouvelles menaces contre la paix et la sécurité internationales*, Actes du colloque de la SFDI et de la DGV des 29 et 30 novembre 2002, Paris, Pedone, 2004, p. 100.

(54) Voy. les références citées à la note 2.

armées sur le territoire du Congo (RDC c. Ouganda). Selon le juge Kooijmans, il serait déraisonnable de ne pas reconnaître un droit de réaction à l'Etat qui fait l'objet d'attaques de la part de groupes armés, menées à partir du territoire d'un autre Etat :

«When dealing with the first counter-claim in paragraph 301 of the Judgment, the Court describes a phenomenon which in present-day international relations has unfortunately become as familiar as terrorism, viz. the almost complete absence of government authority in the whole or part of the territory of a State. If armed attacks are carried out by irregular bands from such territory against a neighbouring State, they are still armed attacks even if they cannot be attributed to the territorial State. It would be unreasonable to deny the attacked State the right to self-defence merely because there is no attacker State, and the Charter does not so require. 'Just as Utopia is entitled to exercise self-defence against an armed attack by Arcadia, it is equally empowered to defend itself against armed bands or terrorists operating from within the Arcadian territory', as Professor Yoram Dinstein puts it.

Whether such reaction by the attacked State should be called self-defence or an act under the state of necessity or be given a separate name, for example 'extra-territorial law enforcement', as suggested by Dinstein himself, is a matter which is not relevant for the present purpose. The lawfulness of the conduct of the attacked State must be put to the same test as that applied in the case of a claim of self-defence against a State: does the armed action by the irregulars amount to an armed attack and, if so, is the armed action by the attacked State in conformity with the requirements of necessity and proportionality» (55).

Le juge Simma défend une position similaire, en se fondant sur la pratique développée depuis les attentats du 11 septembre :

«The most recent? and most pertinent? statement in this context is to be found in the (extremely succinct) discussion by the Court in its *Wall* Opinion of the Israeli argument that the separation barrier under construction was a measure wholly consistent with the right of States to self-defence enshrined in Article 51 of the Charter [...]. To this argument the Court replied that Article 51 recognizes the existence of an inherent right of self-defence in the case of an armed attack by one State against another. Since Israel did not claim that the attacks against it were imputable to a foreign State, however, Article 51 of the Charter had no relevance in the case of the wall [...].

Such a restrictive reading of Article 51 might well have reflected the state, or rather the prevailing interpretation, of the international law on self-defence for a long time. However, in the light of more recent developments not only in State practice but also with regard to accompanying *opinio juris*, it ought urgently to be reconsidered, also by the Court. As is well known, these developments were triggered by the terrorist attacks of September 11, in the wake of which claims that Article 51 also covers defensive measures against terrorist groups have been received far more favourably by the international community than other extensive re-readings of the relevant Charter provisions, particularly the «Bush doctrine» justifying the pre-emptive use of force. Security Council resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001) cannot but be read as affir-

(55) C.I.J., *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêt du 19 décembre 2005, opinion individuelle du juge KOOIJMANS, §§30-31.

mations of the view that large-scale attacks by non-State actors can qualify as «armed attacks» within the meaning of Article 51.

In his separate opinion, Judge Kooijmans points to the fact that the almost complete absence of governmental authority in the whole or part of the territory of certain States has unfortunately become a phenomenon as familiar as international terrorism (separate opinion of Judge Kooijmans, para. 30). I fully agree with his conclusions that, if armed attacks are carried out by irregular forces from such territory against a neighbouring State, these activities are still armed attacks even if they cannot be attributed to the territorial State, and, further, that it «would be unreasonable to deny the attacked State the right to self-defence merely because there is no attacker State and the Charter does not so require so» (*ibid.*) (56).

Il existe donc à l'heure actuelle une importante controverse concernant les hypothèses ouvrant l'exercice du droit de légitime défense. A cet égard, l'opération «Changement de direction» constituait un cas topique, puisqu'elle a été menée en réaction aux actions armées menées par un groupe non étatique, en l'absence d'implication directe du gouvernement libanais. L'analyse de l'*opinio juris* exprimée par les Etats à l'égard de la légalité de cette opération devrait ainsi permettre de vérifier si le droit international positif correspond toujours à la jurisprudence de la Cour internationale de Justice, ou s'il a connu l'évolution décrite par le juge Simma.

2. L'*opinio juris* des Etats à l'égard de l'opération «Changement de direction»

Pour apprécier de manière correcte la portée des positions adoptées par les Etats sur la légalité de l'opération «Changement de direction» (b), il est nécessaire d'exposer au préalable le point de vue défendu par les deux Etats parties au conflit, Israël et le Liban (a). En effet, l'*opinio juris* des Etats ne peut s'établir avec précision qu'en référence à l'argumentation juridique à l'égard de laquelle elle prétend se positionner (57).

a) La position des Etats parties au conflit

Tant les positions d'Israël (1) que celle du Liban (2) se sont montrées assez floues concernant le cadre théorique du droit de la légitime défense sur lequel elles reposaient, et la nécessité de l'imputation des attaques du Hezbollah à l'Etat libanais.

(56) C.I.J., *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, précité, opinion individuelle du juge Simma, §§10-12.

(57) Voy. O. CORTEN, «Breach and Evolution of Customary International Law on the Use of Force», *op. cit.*, p. 134.

1) *La position d'Israël*

Il est difficile d'établir une position juridique claire de la part d'Israël concernant la question de l'imputabilité des actes du Hezbollah à l'Etat libanais. Dans un premier temps, Israël a paru vouloir justifier son recours à la force sur le territoire du Liban en rendant ce dernier directement responsable des attaques perpétrées par le Hezbollah. Dès le 12 juillet, la ministre des Affaires étrangères déclarait :

«Hizbullah is a terrorist organization, which is part of the Lebanese government. The international community, including the Security Council, has demanded, repeatedly, time and again, that the government of Lebanon dismantle Hizbullah. Lebanon has failed to act and today's aggression is the result. Israel views the government of Lebanon as responsible for today's unprovoked aggression» (58).

Cette déclaration montre qu'Israël entend demeurer dans le cadre classique de la légitime défense, en s'efforçant d'imputer à un Etat les attaques menées par un groupe non étatique. Il interprète toutefois très largement les critères d'attribution, en assimilant l'imputabilité à la défaillance persistante de l'Etat à prendre des mesures efficaces à l'encontre des activités du groupe concerné (59). Dans cette mesure, un acte d'agression pourrait être reproché à l'Etat du fait d'un manquement répété à son obligation de diligence due en matière de lutte contre le terrorisme international (60). C'est bien cette position qui semble défendue par le Premier ministre Ehud Olmert, dans un discours prononcé à la Knesset le 17 juillet 2006 :

«Même si la criminelle attaque de mercredi dernier contre une patrouille de Tsahal a été perpétrée sans le consentement du Gouvernement libanais et sans l'assistance de son armée, cela ne l'exonère pas de toute *responsabilité dans cette attaque*, qui provenait de son territoire souverain» (61).

Toutefois, Israël a précisé ne pas avoir l'intention de diriger son recours à la force contre l'Etat libanais, en indiquant vouloir le limiter strictement aux objectifs liés directement au Hezbollah :

(58) Statement by FM Livni on Hizbullah attack from Lebanon, 12 July 2006, <http://www.mofa.gov.il/mfa>, consulté le 22 décembre 2006.

(59) Sur cette question, voy. F. DUBUISSON, «Vers un renforcement des obligations de diligence en matière de lutte contre le terrorisme?», in K. BANNELIER, T. CHRISTAKIS, O. CORTEN et B. DELCOURT (sous la direction de), *Le droit international face au terrorisme : après le 11 septembre 2001*, Paris, Pedone, Actes du colloque du 14 janvier 2002 organisé par le CEDIN-Paris I et le Centre de droit international/Pôle Bernheim de l'ULB, 2002, pp. 141-157.

(60) En ce sens, voy. P. WECKEL, «Coordination entre la prohibition de l'emploi de la force et les exigences de la lutte contre le terrorisme», in E. CANNIZARO and P. PALCHETTI (Eds.), *Customary International Law on the Use of Force*, *op. cit.*, pp. 298-299.

(61) Discours à la Knesset du Premier ministre Ehud Olmert, 17 juillet 2006, <http://paris1.mfa.gov.il/mfm/web/main/document.asp?DocumentID=98617&MissionID=31>, nous soulignons.

«Israël a agi en réaction directe à un acte de guerre commis depuis le Liban. Tout en tenant le Liban pour responsable, Israël prend soin de concentrer sa riposte sur les fiefs, les positions et l'infrastructure du Hezbollah» (62).

Par ailleurs, Israël a insisté à plusieurs reprises sur l'absence de tout différend l'opposant au Liban :

«Israël n'a pas de querelle avec le Liban. Israël ne se bat pas contre le Liban. Israël n'est pas en guerre contre le Liban. [...] Le Liban s'est laissé prendre en otage par des terroristes de la pire espèce, l'Organisation de libération de la Palestine dans les années 80 et le Hezbollah dans les années 90» (63).

Dans le même temps, les actions menées par le Hezbollah ont été explicitement imputées par Israël à d'autres États que le Liban, accusés de financer le parti chiite et de l'alimenter en armes :

«Au cours des six dernières années, les terroristes du Hezbollah, financés, entraînés, armés et dirigés par l'Iran et la Syrie, ont profondément plongé leurs racines dans le sol libanais, déployant leurs branches vénéneuses dans toutes les villes et tous les villages. Cette croissance a produit un fruit maléfique : le tir de 13 000 missiles meurtriers contre le peuple israélien» (64).

La position juridique d'Israël demeure ainsi ambiguë. Il semble qu'il ait principalement entendu reprocher au Liban une *certaine* responsabilité dans l'acte d'agression, résidant dans son abstention d'agir efficacement contre le Hezbollah, mais cette position n'a pas été explicitée juridiquement, au regard des critères propres à la notion d'agression armée. On ne peut dès lors exclure qu'Israël ait pu prétendre agir directement contre le Hezbollah, indépendamment du fait de savoir si la défaillance de l'État libanais rendait ce dernier responsable d'un acte d'agression. Il faut cependant constater que l'opération «Changement de direction» n'a pas donné lieu, de la part de l'État intervenant, à une prétention claire allant dans le sens de la doctrine défendue par le juge Simma.

2) *La position du Liban*

Le gouvernement libanais a réfuté tout engagement dans les actions du Hezbollah et a perçu l'intervention armée israélienne comme une agression visant l'État du Liban dans son ensemble. Dès l'entame de l'opération israélienne, le gouvernement libanais a décliné toute participation aux actes commis par le Hezbollah ou toute approbation de ceux-ci :

«Le Gouvernement israélien tient le Gouvernement libanais pour responsable de ces actes, bien que ce dernier ait publié le 12 juillet un communiqué

(62) S/PV.5489, p. 6.

(63) Déclaration de Dan GILLERMAN, Conseil de sécurité des Nations Unies, 5503^e séance, 31 juillet 2006, S/PV.5503, p. 4.

(64) Déclaration de Dan GILLERMAN, Conseil de sécurité des Nations Unies, 5508^e séance, 8 août 2006, S/PV.5508, p. 5.

dans lequel il déclarait ne pas avoir eu connaissance de l'incident survenu sur la Ligne bleue ce jour là, ajoutant qu'il n'en était pas responsable et qu'il n'approuvait pas cet acte» (65).

Le Liban a ainsi condamné l'intervention israélienne comme constituant une agression à son égard :

« Mon gouvernement condamne et dénonce cette agression israélienne, qui est une violation flagrante de toutes les résolutions, lois, normes et conventions internationales. Je n'ai pas besoin d'expliquer au Conseil qui est la victime et qui est l'agresseur. Ce que fait Israël est un acte d'agression et de destruction visant à mettre le Liban à genoux et à l'ébranler par tous les moyens» (66).

Il a également écarté l'argument d'Israël selon lequel cet Etat n'entendait pas viser le Liban comme tel, mais uniquement s'en prendre au Hezbollah et ses infrastructures :

« Israël dit que cette guerre est menée contre le Hezbollah et non pas contre le Liban. En fait, la stratégie israélienne de terreur est infligée à tous les Libanais. L'assassinat aveugle de plus de 1 100 civils libanais, dont un tiers étaient des enfants, les massacres et les « nettoyages » de nos villages et la destruction gratuite de notre infrastructure et de notre économie ne sont rien moins que criminels. Un quart de notre population a été déplacée, beaucoup de déplacés n'ont plus d'habitations vers lesquelles retourner et la plupart commencent à manquer de combustible, de nourriture et de médicaments, tandis que les habitations, les hôpitaux, les usines et les entrepôts ont été détruits. La cause directe de plus d'un millier de morts et de milliers de blessés sont les représailles israéliennes absurdement disproportionnées et injustifiables » (67).

Le gouvernement libanais rejette de cette manière les prétentions d'Israël à agir en état de légitime défense, en riposte à l'attaque du Hezbollah. L'argumentation juridique n'est cependant pas explicitée, et il n'est pas aisé de savoir quelle(s) condition(s) propre(s) à la légitime défense n'est ou ne sont pas considérée(s) comme étant respectée(s) : existence d'un acte d'agression préalable, imputabilité à un Etat et/ou proportionnalité. L'analyse de la position du Liban est encore rendue plus difficile du fait d'une certaine incohérence de son attitude, concernant le statut des forces du Hezbollah. En effet, lors des débats qui ont entouré l'adoption de la résolution 1559 en septembre 2004, le Liban (sous un précédent gouvernement) revendiquait clairement l'exercice d'une autorité sur les forces du Hezbollah. Le représentant libanais au Conseil de sécurité déclarait ainsi :

« A cet égard, je précise qu'il n'y a pas de milices au Liban, mais une résistance nationale libanaise. Cette résistance est apparue après l'occupation par Israël du territoire libanais et elle se poursuivra tant qu'Israël continuera d'occuper certaines parties du Liban, car nous n'avons de cesse de nous débarrasser de l'occupation israélienne. Ces forces de résistance existent aux côtés

(65) S/PV.5489, p. 5.

(66) *Ibidem*, p. 5.

(67) Conseil de sécurité des Nations Unies, 5511^e séance, 11 août 2006, S/PV.5511, p. 20.

des forces nationales libanaises; nos autorités militaires en déterminent la présence et la taille en fonction de nos besoins. L'autorité de l'État libanais s'étend à toutes les terres libanaises, à l'exception des parties occupées par Israël, que nous sommes décidés à libérer par des moyens pacifiques, dans la mesure du possible» (68).

Le flou quant à la situation du Hezbollah vis-à-vis de l'État libanais est encore renforcé par le fait qu'au moment du déclenchement de la guerre, le parti chiite était représenté au gouvernement, et ce depuis les élections tenues en 2005.

Les prises de position des États tiers sont donc intervenues à l'égard d'argumentations peu claires de la part des États en conflit et dans un contexte complexe (question des fermes de Chebaa, liens entre le gouvernement libanais et le Hezbollah,...).

b) *La position des États tiers au conflit*

Les États tiers n'ont guère explicité leur position juridique concernant le respect des différentes conditions de la légitime défense. Ils ont néanmoins exprimé, à des degrés variables, leur opinion tant à l'égard de la reconnaissance en faveur d'Israël de l'exercice de son droit à la légitime défense que du rôle de l'État libanais. L'opinion des États concernant la reconnaissance en faveur d'Israël de l'exercice du droit à la légitime défense s'est montrée pour le moins contrastée, et les affinités politiques ont certainement compté pour beaucoup dans les positions adoptées par les uns et les autres. Deux camps opposés et d'importance quantitative comparable se sont dessinés, divisant les États favorables à la reconnaissance du droit d'Israël à agir en légitime défense en réaction aux actes du Hezbollah, d'une part (1), et ceux ayant rejeté ce droit, d'autre part (2). De ces prises de position, on peut tenter de déduire certains enseignements concernant la conception qu'ont les États des éléments constitutifs de la légitime défense, en droit positif.

1) *La position des États favorables à la reconnaissance de l'exercice par Israël de son droit de légitime défense*

Un premier groupe d'États, composé principalement d'États occidentaux — mais pas uniquement — a approuvé en son principe l'opération israélienne, en la jugeant fondée valablement sur le droit de légitime défense, tout en invitant Israël à faire preuve de «retenue», aspect sur lequel nous reviendrons par la suite. En ce sens, l'Union européenne a prononcé la déclaration suivante, à laquelle ont également souscrit la Bulgarie, la Roumanie, la Turquie, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, l'Islande, l'Ukraine et la République de Moldova :

(68) Conseil de sécurité des Nations Unies, 5028^e séance, 2 septembre 2004, S/PV.5028, p. 3.

«L'Union européenne reconnaît le droit légitime d'Israël à se défendre, mais elle appelle instamment Israël à faire preuve de la plus grande retenue et à ne pas avoir recours à des mesures disproportionnées. Toutes les parties doivent faire tout leur possible pour protéger les populations civiles et s'abstenir d'actes qui violent le droit humanitaire international» (69).

Ont ainsi reconnu de manière similaire à Israël le droit d'exercer sa légitime défense des Etats comme le Canada (70), les Etats-Unis (71), l'Australie (72), le Royaume-Uni (73), la France (74), la Norvège (75), le Danemark (76), la Grèce (77), la Slovaquie (78), la Suisse (79), la Turquie (80), l'Argentine (81), le Pérou (82), le Brésil (83), ou encore le Guatemala (84).

Certains de ces Etats ont présenté, semble-t-il, la légitime défense d'Israël comme s'exerçant directement en riposte à une «agression armée» du Hezbollah. Ainsi, le Pérou qualifie les actes du Hezbollah d'«agression, inacceptable quel qu'en soit l'Etat responsable», ce qui a «entraîné la riposte militaire d'Israël au Liban» (85). De manière similaire, le Canada proclame :

«Le Hezbollah a violé la souveraineté d'Israël, sans provocation. La réaction d'Israël à l'enlèvement et au meurtre de ses soldats intervient dans l'exercice de son droit à la légitime défense» (86).

Les autres Etats ayant reconnu à Israël le droit de légitime défense ont généralement condamné explicitement les actes du Hezbollah, mais n'ont pas clairement indiqué que ceux-ci étaient constitutifs d'une «agression», au sens de l'article 51 de la Charte (87). L'ambiguïté qui en découle se constate dans une prise de position comme celle de l'Australie :

«Nous ne devons pas perdre de vue ceux qui portent la responsabilité de la crise actuelle. Cela a commencé par les attaques du Hamas et du Hezbollah

(69) Conseil de sécurité des Nations Unies, 5493^e séance, 21 juillet 2006, S/PV.5493 (Resumption 1), p. 18.

(70) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 41.

(71) S/PV.5493, p. 18.

(72) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 29.

(73) S/PV.5489, p. 13.

(74) *Ibidem*, p. 18.

(75) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 25.

(76) *Ibidem*, pp. 7-8. Voy. également S/PV.5489, p. 16.

(77) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 3.

(78) S/PV.5493, p. 20; Conseil de sécurité des Nations Unies, 5515^e séance, 22 août 2006, S/PV.5515, p. 20.

(79) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 19.

(80) *Ibidem*, p. 30.

(81) S/PV.5489, pp. 9-10.

(82) S/PV.5489, p. 15; S/PV.5493 (Resumption 1), p. 4.

(83) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 20.

(84) *Ibidem*, p. 43.

(85) S/PV.5489, p. 15.

(86) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 41.

(87) Voy. par exemple les déclarations du Japon (S/PV.5489, p. 12), de la France (S/PV.5489, p. 18).

contre Israël, notamment l'enlèvement de soldats israéliens et les tirs de roquettes et d'obus de mortier contre Israël» (88).

La responsabilité dont il est question signifie-t-elle que le Hezbollah lui-même s'est rendu coupable d'une agression au sens juridique du terme, ou s'agit-il plutôt d'une responsabilité morale et politique?

Cependant, il faut souligner qu'aucun Etat n'a entendu reprocher au Liban une quelconque participation aux attaques perpétrées par le Hezbollah, ni aucun soutien actif à celui-ci. Bien au contraire, tout en reconnaissant le droit d'Israël de recourir à la force en territoire libanais, les Etats ont apporté leur soutien au gouvernement du Liban, en l'exhortant à exercer pleinement ses responsabilités (89). C'est ainsi que la Norvège «exprime son appui total et intact au Premier ministre libanais Fouad Siniora et engage toutes les parties à respecter l'indépendance politique et territoriale du Liban» (90). De manière analogue, l'Union européenne «exprime son appui au Premier Ministre libanais, Fouad Siniora» et «rappelle qu'il est indispensable que l'État libanais recouvre sa souveraineté sur l'ensemble de son territoire national et mette tout en œuvre pour empêcher de telles attaques [du Hezbollah]» (91). Le Danemark s'est également félicité «de ce que le Gouvernement libanais ait pris ses distances du Hezbollah et de ses actions» (92), tout comme la France (93).

A l'analyse des prises de position des Etats qui reconnaissent à Israël l'exercice du droit de légitime défense, on peut constater que si l'existence d'une agression armée n'est pas contestée, la question de son imputabilité est singulièrement laissée dans l'ombre. Certains reproches sont adressés au gouvernement libanais, visant on incapacité à mettre en œuvre l'obligation de désarmement du Hezbollah inscrite dans la résolution 1559, mais cette responsabilité n'est jamais assimilée à un acte d'agression. Par ailleurs, bien que certaines formules, comme on l'a relevé, puissent évoquer l'hypothèse d'une agression commise directement par le Hezbollah, il faut souligner que les Etats n'ont pas avancé l'idée que la légitime défense pouvait s'exercer en s'affranchissant de la condition d'imputation de l'acte d'agression armée à un Etat. Par exemple, aucune référence n'a été faite à la résolution 1368 (2001), citée pourtant par le juge Simma pour fonder le principe selon lequel le droit de légitime défense est susceptible de s'exercer directement à l'encontre d'une agression émanant d'un groupe non étatique, indépendamment du fait que cette agression ne soit pas imputable à l'Etat à partir du territoire duquel ce groupe opère. Il n'est certes pas exclu d'interpréter la position des Etats ayant approuvé en son principe l'action israélienne

(88) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 29.

(89) Voy. les positions du Mexique (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 48).

(90) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 25.

(91) *Ibidem*, p. 17.

(92) S/PV.5489, p. 16. Voy. également S/PV.5493 (Resumption 1), p. 8.

(93) S/PV.5489, p. 18.

comme admettant implicitement la riposte dirigée contre une «agression» commise par le Hezbollah et non imputable au Liban, mais force est de constater que cette position n'a pas été appuyée par l'expression nette d'une *opinio juris*, qui en assoirait le fondement juridique.

2) *La position des Etats opposés à la reconnaissance de l'exercice par Israël de son droit de légitime défense*

Un second groupe d'Etats a expressément condamné le recours à la force exercé par Israël sur le territoire du Liban. A nouveau, les raisons juridiques précises qui sous-tendent cette condamnation n'ont pas ou peu été explicitées par les Etats. En général, seuls des facteurs tenant à la proportionnalité ou à la nécessité de l'intervention israélienne ont été expressément évoqués, sans que l'on puisse savoir si ces éléments constituent la raison exclusive fondant le rejet de la justification de légitime défense ou non. Ainsi la Chine a déclaré :

«Nous dénonçons l'agression armée d'Israël contre le Liban. Les forces militaires israéliennes ont employé une force disproportionnée et ont détruit massivement l'infrastructure du Liban. Cela a gravement affecté la vie quotidienne des résidents et provoqué un grand nombre de pertes humaines. Cette agression viole la souveraineté du Liban et a créé une crise humanitaire grave. Nous exigeons qu'Israël mette fin à ses opérations militaires actuelles et lève le blocus aérien, maritime et terrestre du Liban» (94).

Dans de nombreux cas, il semble bien que la condamnation porte autant sur le principe du recours à la force par Israël que sur ses modalités et son étendue effectives. Un nombre significatif d'Etats ont de cette manière qualifié, de façon tout à fait générale, l'opération israélienne d'«agression» ou de «violation du droit international» ou de «la Charte». L'Arabie Saoudite rejette ainsi les «prétextes» avancés par Israël «pour justifier son agression» contre le Liban (95). Dans un sens similaire, on peut mentionner les déclarations de la Syrie (96), de l'Egypte (97), de la Jordanie (98), du Qatar (99), des Emirats arabes unis (100), de l'Algérie (101), de la Ligue des Etats arabes (102), de l'Iran (103), de l'Indonésie (104), du Pakistan (105) ou encore du Venezuela (106).

(94) *Ibidem*, p. 12.

(95) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 21.

(96) *Ibidem*, p. 14.

(97) *Ibidem*, p. 23.

(98) *Ibidem*, p. 25.

(99) S/PV.5493, p. 15.

(100) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 45.

(101) *Ibidem*, p. 22.

(102) *Ibidem*, p. 28.

(103) *Ibidem*, p. 31 et p. 32.

(104) *Ibidem*, p. 27.

(105) *Ibidem*, pp. 46-47.

(106) *Ibidem*, p. 38.

Il est délicat d'inférer une *opinio juris* précise de prises de position aussi générales, qui ne détaillent pas les raisons conduisant à qualifier l'intervention israélienne d'agression, et à rejeter l'invocation de la légitime défense. Néanmoins, ces déclarations peuvent difficilement être interprétées comme marquant une approbation de la possibilité de recourir à la force en état de légitime défense en riposte à une attaque menée par une entité non étatique, en l'absence d'imputation de cette attaque à un Etat.

*
* *

A l'analyse des déclarations des Etats, force est de constater que les positions juridiques concernant l'exigence d'une agression armée demeurent floues, à l'instar des positions adoptées par les Etats parties au conflit eux-mêmes. Un premier groupe d'Etats a admis qu'Israël puisse riposter en légitime défense aux actions du Hezbollah, mais le fondement juridique de cette position n'a guère été explicité. A défaut d'*opinio juris* claire exprimée à l'appui de cette position (107), il est difficile d'en tirer de conséquences précises quant à une possible évolution du droit de la légitime défense, dans le sens indiqué par le juge Simma. De plus, le second groupe d'Etats, qui a rejeté la prétention d'Israël à agir en légitime défense, ne peut certainement pas être considéré comme ayant marqué son approbation à une conception autorisant la légitime défense dirigée directement contre des acteurs privés.

Dans le point suivant, nous examinerons comment les Etats se sont positionnés au regard du respect par Israël des conditions de nécessité et de proportionnalité.

B. — *L'opération « Changement de direction » au regard de l'exigence de nécessité et de proportionnalité*

Comme la Cour internationale de Justice l'a indiqué, la légitime défense ne justifie « que des mesures proportionnées à l'agression armée subie, et nécessaires pour y riposter » (108). L'exigence de nécessité et de proportionnalité a encore été rappelée récemment dans l'affaire *des Plateformes pétrolières* (109) et l'affaire *des Activités armées sur le territoire du Congo* (110).

(107) Sur les critères pour retenir l'expression d'une *opinio juris* à des fins de modification du droit existant, voy. O. CORTEN, «Breach and Evolution of Customary International Law on the Use of Force», *op. cit.*, pp. 130-142.

(108) C.I.J., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, précité, §176; C.I.J., *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, précité, §41. En doctrine, voy. not. C. GRAY, *op. cit.*, pp. 120 et s.; Y. DINSTEIN, *op. cit.*, pp. 207-213; J.G. GARDAM, «Proportionality and force in international law», *A.J.I.L.*, 1993, pp. 391 et s.; J. VERHOEVEN, «Les étirements de la légitime défense», *op. cit.*, p. 66.

(109) C.I.J., *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêté du 6 novembre 2003, <http://www.icj-cij.org>, p. 35, §74.

(110) C.I.J., *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, arrêté du 19 décembre 2005, <http://www.icj-cij.org>, §147.

Bien que ces conditions ne sont pas comme telles contestées par les Etats, la définition des exigences précises qu'elles posent s'avère en pratique plus délicate. La légitime défense doit correspondre à une certaine finalité, ce qui suppose, selon le rapporteur spécial de la Commission du droit international Roberto Ago, que «le but que le comportement en question doit se fixer, sa raison d'être même, est obligatoirement de repousser une agression et d'empêcher sa réussite, et rien d'autre» (111). Pour conserver sa nature de légitime défense, un recours à la force ne peut donc sortir d'un certain cadre, qui est délimité par les notions de nécessité et de proportionnalité (112). Selon la Cour internationale de Justice, il est ainsi notamment exigé que les objectifs visés puissent apparaître comme «une cible militaire légitime susceptible d'être attaquée dans l'exercice de la légitime défense» (113). La Cour a encore précisé que différents facteurs devaient être pris en considération par les Etats, dont les facteurs environnementaux :

«[L]es Etats doivent aujourd'hui tenir compte des considérations écologiques lorsqu'ils décident de ce qui est nécessaire et proportionné dans la poursuite d'objectifs militaires légitimes. Le respect de l'environnement est l'un des éléments qui permettent de juger si une action est conforme aux principes de nécessité et de proportionnalité» (114).

L'opération israélienne au Liban a encouru de nombreuses critiques de la part des Etats, relatives au respect des impératifs de proportionnalité (1) et de nécessité (2). Dans les points suivants, nous analyserons la portée des déclarations faites par les Etats à ce sujet, en examinant les conséquences qu'ils en ont tirées concernant la licéité de l'intervention israélienne en tant que mesure de légitime défense.

1. *Les positions des Etats concernant l'exigence de proportionnalité*

Comme on l'a déjà exposé, l'opération israélienne s'est développée dès son origine sur une très large échelle, visant des objectifs répartis sur l'ensemble du territoire libanais et causant un nombre important de victimes civiles ainsi que d'importants dégâts matériels et écologiques. Une très grande majorité d'Etats a ainsi critiqué l'intervention militaire israélienne au regard du principe de proportionnalité, mais tous n'ont pas attaché la même portée juridique à leur critique.

Un premier groupe d'Etats a puisé dans le constat du caractère disproportionné de l'opération «Changement de direction» le motif essentiel con-

(111) R. AGO, Additif au 8ème rapport sur la responsabilité des Etats, A/CN.4/318/Add. 5 à 7, *A.C.D.I.* 1980, II, 1ère partie, p. 67, §119.

(112) Voy. J. GARDAM, *Necessity, Proportionality and the Use of Force by States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 16; C. GRAY, *op. cit.*, p. 121.

(113) C.I.J., *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, précité, §51.

(114) C.I.J., *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, précité, §30.

duisant à conclure à l'illicéité du recours à la force par Israël, en tant que mesure de légitime défense.

La Russie a énoncé que si «Israël a légitimement le droit d'assurer sa sécurité, cependant l'ampleur du recours à la force, le nombre des victimes et l'étendue des destructions montrent bien que les moyens employés pour parvenir à ce but dépassent clairement le cadre d'une opération antiterroriste» (115). Dans le même ordre d'idées, le Qatar a déclaré :

«Israël a fait usage d'une force militaire excessive à l'encontre du Liban au prétexte de la légitime défense. Or, la grande majorité des cibles des attaques militaires israéliennes sont civiles. [...] Il ne fait donc aucun doute que cette guerre nourrit un dessein plus vaste que celui affiché» (116).

Une analyse analogue a également été défendue par Djibouti :

«La réaction d'Israël devait-elle être aussi disproportionnée et la situation justifiait-elle d'effacer virtuellement une nation et son infrastructure physique ? [...] Le droit de tout pays à la légitime défense est inscrit dans la Charte des Nations Unies. Inhérent à ce droit, cependant, est le principe, ainsi que la responsabilité, d'une réponse légitime à l'agression. L'attaque à grande échelle d'Israël qui n'a pas rencontré d'opposition et sa destruction systématique, sous nos yeux, d'un État souverain, Membre de l'Organisation, ne peut sous aucun prétexte se justifier par la légitime défense» (117).

D'autres Etats ont adopté une position similaire, condamnant l'opération israélienne en raison de sa non-conformité à l'exigence de proportionnalité : la Chine (118), l'Algérie (119), la Jordanie (120), le Maroc (121), les Emirats arabes unis (122), le Soudan (123), le Ghana (124), le Congo (125), l'Iran (126), l'Indonésie (127), l'Inde (128), le Chili (129), le Mexique (130) et la Nouvelle-Zélande (131).

Un second groupe d'Etats, composé principalement d'Etats occidentaux, a invoqué le principe de proportionnalité davantage sur un mode exhortatif, en appelant Israël à la «retenue» ou en lui rappelant l'existence de cette exigence, sans qu'une condamnation *effective* de l'opération israélienne ne

(115) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 2.

(116) S/PV.5493, p. 15.

(117) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 34.

(118) S/PV.5489, p. 12.

(119) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 22.

(120) *Ibidem*, p. 25.

(121) *Ibidem*, p. 30.

(122) *Ibidem*, p. 45.

(123) *Ibidem*, p. 41.

(124) *Ibidem*, pp. 8-9.

(125) *Ibidem*, p. 14.

(126) *Ibidem*, p. 32.

(127) *Ibidem*, p. 28.

(128) *Ibidem*, p. 36.

(129) *Ibidem*, p. 37.

(130) *Ibidem*, p. 48.

(131) *Ibidem*, p. 35.

soit clairement formulée et sans que ne soit clairement tirée de conséquence sur la légalité de celle-ci en tant que mesure de légitime défense. Emblématique de cette position est la déclaration faite par la Finlande au nom de l'Union européenne et de onze autres Etats :

«L'Union européenne reconnaît le droit légitime d'Israël à se défendre, mais elle appelle instamment Israël à faire preuve de la plus grande retenue et à ne pas avoir recours à des mesures disproportionnées. Toutes les parties doivent faire tout leur possible pour protéger les populations civiles et s'abstenir d'actes qui violent le droit humanitaire international» (132).

On peut relever la contradiction interne que comporte cette déclaration, qui reconnaît le droit d'Israël à la légitime défense tout en laissant entendre que son action ne serait pas proportionnée, ce qui devrait normalement conduire à écarter la qualification de légitime défense. Plusieurs Etats ont maintenu cette ambiguïté, qui consiste à déplorer le caractère excessif du recours à la force sans remettre en cause l'exercice par Israël de son droit de légitime défense. Par exemple, la Norvège a indiqué :

«Tout en reconnaissant le droit intrinsèque d'Israël à la légitime défense, nous estimons que tout emploi de la force armée doit répondre à des critères de nécessité et de proportionnalité. Il est impératif que la population civile soit protégée en application du droit international humanitaire. L'emploi aveugle et excessif de la force est prohibé. La Norvège prie instamment Israël de s'abstenir de prendre des mesures disproportionnées» (133).

Des déclarations comparables ont également été faites par le Royaume-Uni (134), la France (135), le Danemark (136), la Slovaquie (137), la Grèce (138), la Suisse (139), le Canada (140), l'Australie (141), l'Argentine (142), le Pérou (143) et le Guatemala (144), la Tanzanie (145) ou encore les Etats du G-8 (146).

Seuls les Etats-Unis ont évité tout reproche concernant le caractère excessif du recours à la force d'Israël, en défendant une conception très

(132) *Ibidem*, p. 18.

(133) *Ibidem*, p. 25.

(134) S/PV.5489, p. 13.

(135) *Ibidem*, p. 18.

(136) S/PV.5493 (Resumption 1), pp. 7-8. Voy. également S/PV.5489, p. 16.

(137) S/PV.5489, p. 17; S/PV.5493, p. 20; S/PV.5515, p. 20.

(138) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 3.

(139) *Ibidem*, p. 19.

(140) *Ibidem*, p. 41.

(141) *Ibidem*, p. 29.

(142) S/PV.5489, pp. 9-10.

(143) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 4. Voy. également S/PV.5489, p. 15.

(144) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 43.

(145) S/PV.5489, p. 15.

(146) «It is also critical that Israel, while exercising the right to defend itself, be mindful of the strategic and humanitarian consequences of its actions. We call upon Israel to exercise utmost restraint, seeking to avoid casualties among innocent civilians and damage to civilian infrastructure and to refrain from acts that would destabilize the Lebanese government» (G8, St. Petersburg, July 16, 2006, <http://en.g8russia.ru/docs/21.html>).

flexible de l'exigence de proportionnalité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme :

«Il n'y a pas d'équivalence morale entre les actes de terrorisme et l'exercice par Israël de son droit à la légitime défense. [...] Nous avons exhorté le Gouvernement israélien à faire preuve de la plus grande prudence dans l'emploi de la force. Mais c'est une erreur que d'attribuer la même valeur morale au meurtre des civils qui sont tués du fait des actes terroristes criminels dont l'objectif même est de les tuer, qu'aux pertes civiles, conséquence tragique et malheureuse de l'action militaire entreprise en légitime défense» (147).

On constate qu'à l'exception des États-Unis, l'ensemble des États se réfère à l'exigence de proportionnalité et juge l'opération militaire israélienne à tout le moins «problématique» à cet égard. Les divergences apparaissent quant aux conséquences à tirer du constat du caractère disproportionné du recours à la force entrepris par Israël. Pour certains États, la violation du principe de proportionnalité entraîne le rejet de la justification de légitime défense. Dès le moment où le seuil de proportionnalité est franchi, le recours à la force sort du cadre licite de la légitime défense pour se muer en recours à la force prohibé. En l'occurrence, la nature et l'étendue des cibles visées, incluant de nombreuses infrastructures publiques non militaires, le bilan très élevé de victimes civiles et les effets de l'opération israélienne sur l'ensemble de la population libanaise et sur l'environnement ont conduit une partie des États à considérer que cette opération ne répondait plus à la nature d'une action en légitime défense, visant à riposter aux actions du Hezbollah, menées depuis le sud du Liban. Cette appréciation s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice, qui apprécie le respect du principe de proportionnalité en tenant compte de l'adéquation des cibles visées et de l'étendue du recours à la force, au regard de l'agression subie. Dans l'affaire des *Plateformes pétrolières*, la Cour a jugé que l'action militaire contre des plateformes iraniennes n'entretenait pas de rapport suffisant avec l'attaque dont les États-Unis avaient été l'objet (148). Dans l'affaire des *Activités armées sur le territoire du Congo*, la Cour a relevé que l'opération militaire menée «à plusieurs centaines de kilomètres de la frontière ougandaise ne semble guère proportionnée aux diverses attaques transfrontalières dont l'Ouganda se prévaut pour justifier l'exercice de son droit de légitime défense» (149). Selon la Cour, le non respect du principe de proportionnalité a pour conséquence que les actions armées concernées ne peuvent «être considérées, au regard du droit international relatif à cette question, comme des actes de légitime défense» (150).

(147) S/PV.5493, p. 18.

(148) C.I.J., *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, précité, §77.

(149) C.I.J., *Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda)*, précité, §147.

(150) C.I.J., *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique)*, précité, §78.

D'autres Etats ne se sont référés à l'exigence de proportionnalité que pour appeler Israël à plus de mesure et se déclarer «préoccupés» par la situation. Ils n'ont toutefois pas paru en conclure que l'opération militaire israélienne, si elle pouvait *a priori* apparaître comme une riposte aux attaques du Hezbollah, ne pouvait plus se justifier en tant que mesure de légitime défense, eu égard à son étendue et ses effets. Comme on l'a déjà souligné, on peut y voir une incohérence au regard du droit de la légitime défense tel qu'il est généralement accepté (151).

On peut observer le même type de divergences entre les Etats concernant l'appréciation de l'opération «Changement de direction» à l'aune de l'impératif de nécessité.

2. *Les positions des Etats concernant l'exigence de nécessité*

La condition de nécessité est étroitement liée à celle de proportionnalité. La riposte armée doit apparaître comme le moyen approprié pour repousser une agression, et les moyens utilisés comme les cibles choisies doivent raisonnablement apparaître comme étant strictement dictés par la défense de l'Etat attaqué (152). Comme la Cour internationale de Justice l'a souligné, «l'exigence que pose le droit international, selon laquelle des mesures prises au nom de la légitime défense doivent avoir été nécessaires à cette fin, est rigoureuse et objective, et ne laisse aucune place à «une certaine liberté d'appréciation»» (153).

Les buts et les cibles de l'opération «Changement de direction» ont été définis de la manière suivante par le gouvernement israélien, le 19 juillet 2006 :

«The intensive fighting against Hizbullah will continue, including strikes against its infrastructure and command centers, its operational capabilities, its war materiel and its leaders with the goal of bringing the abducted soldiers back to Israel, halting the firing of rockets at Israeli communities and targets and to remove this threat from them» (154).

Cependant d'autres déclarations ont indiqué que le recours à la force visait également à faire pression sur le gouvernement libanais, afin qu'il

(151) *Contra*, voy. Y. DINSTEIN, *op. cit.*, p. 209 : «Once a war of self-defence is legitimately started, whether as a counter-war or in response to an isolated armed attack, it can be fought to the finish (despite any ultimate lack of proportionality)». Cette conception nous paraît confondre abusivement les exigences de gravité et de proportionnalité, qui constituent pourtant dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice des conditions distinctes de la légitime défense, la première s'appliquant au déclenchement de l'action défensive et la seconde aux modalités de son exercice.

(152) Voy. J. VERHOEVEN, «Les étirements de la légitime défense», *op. cit.*, p. 65.

(153) C.I.J., *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, précité, § 73.

(154) Political-Security Cabinet Meeting, 19/07/2006, <http://www.pmo.gov.il/PMOEng>, consulté le 20 décembre 2006.

adopte des mesures plus efficaces en vue de désarmer le Hezbollah et de prendre le contrôle du Sud-Liban :

«Through our operations, Israel expects both to pressure the Beirut government to take action, and to facilitate this action by providing the international encouragement and the operational conditions favorable to the disarming of Hizbullah and the effective deployment of the Lebanese army southward to the Israel-Lebanon border» (155).

En l'occurrence, de nombreuses critiques ont été émises par les Etats concernant l'adéquation des opérations mises en œuvre par Israël pour répondre aux actions du Hezbollah, et la finalité poursuivie par ces opérations. La résolution du problème posé par la présence de forces irrégulières du Hezbollah au Sud-Liban a été généralement considérée comme devant passer par la restauration de l'autorité du gouvernement libanais sur l'ensemble du territoire, conformément à la résolution 1559 (2004). Dans cette mesure, les opérations israéliennes, qui ont pris largement pour cible les infrastructures publiques et porté atteinte à l'ensemble de la population civile, n'ont pas été considérées comme appropriées en tant que riposte défensive aux actions du Hezbollah.

Une très forte majorité des Etats qui ont participé aux débats du Conseil de sécurité ont remis en cause l'adéquation des actions militaires israéliennes avec les buts poursuivis, consistant à éloigner la menace posée par le Hezbollah (156). Le sentiment largement partagé selon lequel les opérations militaires israéliennes se sont avérées très vite contreproductives a été parfaitement exprimé par le Secrétaire général des Nations Unies :

«En résumé, c'est ce même Gouvernement [libanais] qu'Israël souhaite voir étendre son pouvoir à l'ensemble du territoire qui est aujourd'hui devenu l'otage de la crise et qui est plus impuissant que jamais à déployer ses forces dans les zones nécessaires pour contrôler le Hezbollah et qui en appelle à la communauté internationale pour qu'intervienne un cessez-le-feu humanitaire immédiat» (157).

Nombre d'Etats ont ainsi soutenu l'appel au cessez-le-feu émis par le Liban, peu de temps après le début de la guerre, et considéré que des négociations seraient plus aptes à apporter des solutions au conflit (158).

Seuls, à nouveau, les Etats-Unis ont été d'avis que l'opération israélienne ne posait guère de problème au regard de l'impératif de nécessité, et qu'il était opportun qu'elle se prolonge dans le temps :

(155) Statement by Foreign Ministry Deputy DG Gideon Meir, 13 July 2006, <http://www.mofa.gov.il/mfa>, consulté le 22 décembre 2006.

(156) Voy. not. les déclarations du Qatar (S/PV.5493, p. 15), de la Tanzanie (S/PV.5489, p. 14), de la France (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 12), du Ghana (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 9), de la Chine (S/PV.5489, p. 12).

(157) S/PV.5492, pp. 3-4.

(158) Voy. not. les déclarations de la Grèce (S/PV.5489, p. 18), de la Tanzanie (S/PV.5489, p. 14), de la Russie (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 2), et du Ghana (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 9).

«Nous prenons note du fait que certains États Membres ont appelé à un cessez-le-feu immédiat et sans condition entre Israël et le Hezbollah, mais nous devons demander à nos collègues : comment négocie-t-on et maintient-on un cessez-le-feu avec une organisation terroriste qui ne reconnaît même pas le droit d'Israël à exister? Les États-Unis ne font aucune confiance au Hezbollah pour respecter un cessez-le-feu sans condition. Celui-ci ne ferait que lui permettre de se regrouper et de préparer sa prochaine vague d'enlèvements et d'attaques contre Israël» (159).

À cette notable exception, les États ont donc exprimé de vives réserves sur le caractère approprié des opérations israéliennes, en tant que mesures visant à neutraliser la menace du Hezbollah. Toutefois, comme pour le principe de proportionnalité, ils n'ont pas tous attribué la même portée aux condamnations et réserves qu'ils ont émises à l'encontre de l'action armée d'Israël, au regard de l'impératif de nécessité. C'est ainsi que la critique concernant le caractère adéquat des actions militaires menées par Israël a côtoyé l'affirmation répétée de son droit à la légitime défense. Ce type de position se retrouve, par exemple, dans une déclaration de la France :

«Israël a le droit de défendre son territoire et ses citoyens quand ceux-ci sont attaqués, et ils ont été attaqués. [...] Par son ampleur et sa nature, la riposte israélienne menace d'annihiler les efforts engagés par le Gouvernement libanais pour redresser l'économie du pays et rétablir l'autorité de l'État sur l'ensemble de son territoire. Elle menace les efforts entrepris depuis un an pour consolider la démocratie libanaise et la réconciliation de son peuple» (160).

D'autres États, par contre, ont jugé que l'opération d'Israël ne pouvait plus être perçue comme une mesure de légitime défense. Le Qatar a ainsi considéré qu'au vu de la nature des cibles visées par Israël, «il ne fait donc aucun doute que cette guerre nourrit un dessein plus vaste que celui affiché» (161). De la même manière, le Ghana, constatant les «bombardements incessants» et «la destruction aveugle», s'est interrogé : «cette guerre vise-t-elle véritablement à démanteler le Hezbollah, alors que le recours à la force pour lutter contre le terrorisme s'est souvent révélé contre-productif?» (162). Enfin, Djibouti a remis «en question les motivations véritables d'Israël» (163), tandis que la Ligue des États arabes a estimé qu'Israël «détruit délibérément l'infrastructure du Liban» et impose «des châtiments collectifs au [...] peuple libanais», afin «de servir des intérêts plus larges que ce qu'il prétend viser par sa campagne militaire» (164).

*

* *

(159) S/PV.5493, p. 17.

(160) S/PV.5489, p. 18.

(161) S/PV.5493, p. 15.

(162) S/PV.5493 (Resumption 1), p. 9.

(163) *Ibidem*, p. 34.

(164) *Ibidem*, p. 28.

On constate que la quasi-totalité des Etats qui se sont exprimés au Conseil de sécurité ont émis de sérieuses critiques quant à la compatibilité des opérations israéliennes avec les exigences de nécessité et de proportionnalité, qui sont réaffirmées dans le contexte d'une «guerre contre le terrorisme» (165). Toutefois, une partie de ces Etats n'en ont, semble-t-il, pas tiré de conséquence claire concernant la légalité de l'intervention israélienne, au regard des conditions qui gouvernent l'admission de la légitime défense. Cette position ambivalente, propre surtout aux Etats occidentaux, s'explique probablement par les dissensions apparues entre les Etats-Unis, d'une part, et la France, d'autre part, sur le rôle à attribuer au Conseil de sécurité. Selon l'article 51 de la Charte, la légitime défense ne peut être exercée que «jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales [...]» (166). Les Etats-Unis étaient partisans de laisser se dérouler l'opération israélienne le temps nécessaire à l'affaiblissement substantiel et durable du Hezbollah. Ils ont ainsi fait savoir qu'ils ne voulaient pas d'une résolution préconisant des «mesures palliatives», qui ne résoudrait pas le problème de fond, toute solution devant passer par le «désarmement» du Hezbollah et «l'élimination de sa capacité à nuire» (167). D'autres Etats, comme la France, entendaient œuvrer pour que le Conseil intervienne plus rapidement en décrétant un cessez-le-feu (168). Au final, le compromis a consisté pour les Etats européens à ne pas condamner trop fermement l'action israélienne le temps de la négociation d'une résolution du Conseil de sécurité, qui a finalement été adoptée le 11 août 2006. A cet égard, on peut sérieusement s'interroger sur le respect par le Conseil de sécurité (et plus spécialement par certains des Etats membres permanents) de son obligation d'exercer «la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales», qui lui incombe en vertu de l'article 24 de la Charte. Saisi dès le 13 juillet de la situation, il a pris près d'un mois pour adopter une résolution appelant à un cessez-le-feu. Ce manquement a été vigoureusement dénoncé par de nombreux Etats (169).

(165) Sur cette question, voy. J. GARDAM, *op. cit.*, pp. 180-184.

(166) Voy. H. Kelsen, «Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations», *A.J.I.L.*, 1948, p. 794; NGUYEN QUOC DINH, «La légitime défense d'après la Charte des Nations Unies», *R.G.D.I.P.*, 1948, p. 233; L.A. SICILIANOS, «Le contrôle par le Conseil de sécurité des actes de légitime défense», in SFDI, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, pp. 72 et ss.; Y. DINSTEIN, *op. cit.*, pp. 187-189.

(167) S/PV.5493, p. 17.

(168) Voy. la déclaration de la France du 21 juillet 2006 : «Notre Conseil doit faire face à ses responsabilités : il doit intensifier ses efforts et engager dans les meilleurs délais la mise au point d'une résolution qui offrira le cadre pour un règlement durable de la crise» (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 12). Voy. également J. BAHOUT, «Convergences et divergences franco-américaines au Liban», in F. MERMIER et E. PICARD, *op. cit.*, pp. 186-189.

(169) Voy. not. les déclarations du Qatar (S/PV.5489, p. 11), de la Chine (S/PV.5493, p. 21), du Ghana (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 9), du Congo (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 10), de la Syrie (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 15), de la Malaisie (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 18), du Brésil (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 20), de l'Arabie saoudite (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 21),

CONCLUSIONS

La guerre du Liban qui s'est déroulée à l'été 2006 a constitué un révélateur des dissensions qui traversent actuellement ce que l'on peut difficilement appeler la «Communauté internationale», dans le monde de l'après 11 septembre 2001. Ces dissensions se sont marquées sur l'approche politique de ce conflit, mais également sur les conceptions juridiques relatives au droit de légitime défense. Quelles conclusions est-il permis d'en tirer quant à la portée et l'évolution de ce droit, à l'analyse des positions adoptées par les Etats ?

Tout d'abord, on doit constater les approches contrastées concernant la reconnaissance du droit d'Israël à exercer son droit de légitime défense dans les circonstances de l'espèce. Selon un premier groupe d'Etats — principalement occidentaux —, l'attaque menée par le Hezbollah autorisait Israël à riposter militairement sur le territoire du Liban. On peut estimer qu'il ressort implicitement de ces prises de position une vision assouplie des conditions de la légitime défense, au regard de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice. Toutefois, les Etats n'ont guère précisé le point de savoir si le droit de légitime défense intervenait en réaction à une agression armée imputable au Liban, en raison de son défaut de contrôle des agissements du Hezbollah, ou si la condition d'imputabilité du fait d'agression à un Etat devait être abandonnée. Il en résulte que les positions prises par les Etats occidentaux ne permettent pas d'induire une *opinio juris* clairement définie, visant à marquer ou confirmer dans un sens précis l'évolution de la règle relative à la légitime défense. Quant au second groupe d'Etats, il a dénié de façon générale à Israël l'exercice de son droit de légitime défense. Il ne peut dès lors être tenu pour avoir accepté un quelconque assouplissement des conditions relatives à la mise en œuvre de ce droit. Les auteurs qui ont défendu l'idée d'une brusque évolution du droit à la suite de l'opération «Liberté immuable» lancée par les Etats-Unis en Afghanistan, en réaction aux attentats du 11 septembre commis par Al-Qaueda, ont à cet égard sans doute tiré des conclusions trop hâtives (170). L'examen des positions exprimées à l'égard de l'opération «Changement de direction» incline à penser qu'il est difficile de conclure à l'existence d'un consensus au sein des Etats parties à la Charte pour considérer que la légitime défense peut s'exercer directement à l'encontre d'un groupe non étatique, en l'absence d'imputation d'un acte d'agression armée à un Etat, ou même

de l'Algérie (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 22), de la Ligue des Etats arabes ((S/PV.5493 (Resumption 1), p. 28), de Cuba (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 40), du Guatemala (S/PV.5493 (Resumption 1), pp. 43-44), de l'Afrique du Sud (S/PV.5493 (Resumption 1), p. 46).

(170) Pour une analyse approfondie de la pratique des Etats après les attentats du 11 septembre 2001, voy. O. CORTEN, «L'interdiction du recours à la force dans les relations internationales est-elle opposable aux groupes 'terroristes' ?», *op. cit.*, pp. 146-151.

que le défaut de diligence d'un Etat à l'égard de groupes privés armés s'assimile à un acte d'agression.

Ensuite, il faut relever l'incohérence qui a caractérisé les positions adoptées par les Etats occidentaux, en particulier les Etats européens. Ceux-ci n'ont pas manqué de critiquer l'opération israélienne au regard des impératifs de nécessité et de proportionnalité, conditions inhérentes à la légitime défense, tout en persistant à soutenir la poursuite par Israël de l'exercice de son droit de légitime défense. Or, comme on l'a souligné, le non-respect des exigences de nécessité et de proportionnalité fait sortir le recours à la force du cadre de la légitime défense et rend sa continuation illégale. En outre, ce rappel du droit d'Israël à exercer sa légitime défense a cohabité avec un appel au «respect strict de la souveraineté, de l'unité, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique du Liban» (171), alors même que celui-ci se déclarait victime d'une agression. Ces contradictions peuvent probablement s'expliquer par des considérations politiques tenant au souci de compromis à l'égard des Etats-Unis et à la volonté de ménager tant Israël que le Liban. Il n'en demeure pas moins qu'il en résulte l'expression d'une conception confuse du droit de la légitime défense, qui en obscurcit les contours et la portée.

Enfin, l'étude du cas de l'opération «Changement de direction» permet de mettre en lumière les problèmes que susciterait la mise en pratique de la théorie de la légitime défense conçue comme s'exerçant directement contre des groupes privés, théorie dont on peut penser qu'elle a pu fonder implicitement la position de certains Etats. Au départ d'un tel postulat, force est de constater que la mise en œuvre des règles relatives au recours à la force et au droit de légitime défense s'avèrerait pour le moins délicate (172). En supposant que le responsable du déclenchement de la guerre serait le Hezbollah et lui seul, le recours à la force se serait ainsi exercé sur le territoire d'un Etat considéré comme étranger à tout acte d'agression. La réalité des opérations israéliennes a montré qu'il est artificiel de vouloir distinguer les infrastructures propres au groupe privé de celles relevant de l'Etat, puisque ces dernières ont largement été prises pour cible. Cela signifie que le Liban se trouvait bien être l'objet d'un recours à la force le visant comme tel. Dès lors, comment devrait s'analyser la situation juridique du Liban? Il ne serait pas un Etat agresseur, mais serait-il un Etat agressé? Pourrait-il réagir, ou serait-il contraint à l'inaction? S'il avait réagi militairement (ce qu'il s'est abstenu de faire) aux attaques israéliennes, serait-il devenu agresseur ou se serait-il trouvé en état de légitime défense (173)?

(171) Déclaration de la Finlande au nom de l'Union européenne, S/PV.5493 (Resumption 1), p. 17.

(172) Voy. également O. CORTEN, «L'interdiction du recours à la force dans les relations internationales est-elle opposable aux groupes 'terroristes' ?», *op. cit.*, pp. 142-144.

(173) Sur l'impossibilité de rencontrer deux légitimes défenses réciproques, voy. Y. DINSTEIN, *op. cit.*, p. 162.

S'il fait une offre de cessez-le-feu, celle-ci peut-elle être ignorée par l'Etat intervenant, ce dernier conservant son droit d'exercer la légitime défense (174)? Le Liban s'est ainsi retrouvé dans une position paradoxale : soutenu par certains Etats pour faire face à une action militaire considérée comme l'exercice du droit de légitime défense par ces mêmes Etats. On mesure ainsi les nombreuses difficultés que pose une hypothèse comme celle de la guerre du Liban, si elle était conçue comme un acte de légitime défense dirigé exclusivement contre un groupe privé, alors que l'Etat qui fait l'objet du recours à la force est tenu pour étranger aux actes commis par ledit groupe.

Le débat relatif à la portée du droit de légitime défense est certainement loin d'être clos, et il faut constater qu'il existe à son sujet une division entre les Etats. L'analyse du précédent que constitue l'opération « Changement de direction » invite à se montrer prudent quant à l'admission de la thèse d'une évolution consensuelle de ce droit après les attentats du 11 septembre et à examiner avec précaution les implications d'une théorie dégageant l'exercice de la légitime défense de l'exigence d'une attaque armée imputable à un Etat.

(174) Voy. la déclaration du Liban : « Le Premier Ministre libanais, Fouad Siniora, a présenté au nom du Gouvernement d'unité nationale un plan en sept points, dont le premier est un cessez-le-feu immédiat et total. Toutefois, Israël a manifestement opté pour d'autres solutions : la solution du pilonnage et des frappes aériennes contre des enfants; la solution du blocus, afin d'empêcher l'acheminement de médicaments et de vivres dans les villages peuplés de civils; la solution du châtement et des assassinats collectifs; ainsi que le rejet de la volonté exprimée par la quasi-totalité des membres du Conseil de sécurité et de tous les pays du monde qui appellent à un cessez-le-feu immédiat » (Conseil de sécurité des Nations Unies, 5498^e séance, 30 juillet 2006, S/PV.5498, p. 4).