

# ENTITES NON-ETATIQUES ET REGIME INTERNATIONAL DE L'EMPLOI DE LA FORCE UNE ETUDE SUR LE CAS DE LA REACTION ISRAELIENNE AU LIBAN

par

**Enzo CANNIZZARO**

*Professeur à l'Université de Macerata*

Au cours de l'été 2006, dans un contexte de forte crise au Moyen-Orient, une action armée a été conduite en territoire israélien par des patrouilles appartenant au Hezbollah, au cours de laquelle des soldats israéliens ont été tués et deux ont été enlevés. En réponse, l'armée israélienne a mené une opération militaire de grande intensité pendant plusieurs semaines en territoire libanais. Les attaques aériennes contre des postes militaires et des infrastructures civiles situés sur tout le territoire libanais ont été suivies par une attaque terrestre dans la zone sud du Liban, proche de la frontière israélienne, avec l'objectif déclaré de créer une zone « tampon » entre le territoire israélien et la région libanaise contrôlée par le Hezbollah. De son côté, le Hezbollah a durement riposté à l'action militaire israélienne, réagissant aussi bien par des actions militaires terrestres en territoire libanais, que par le lancement de fusées contre les villages israéliens situés près de la frontière<sup>1</sup>. L'action s'est conclue par un cessez-le-feu arrêté par la résolution du Conseil de sécurité 1701<sup>2</sup>, adoptée le 12 août 2006.

L'attaque du Hezbollah et la réponse israélienne, qui ne représentent que le dernier épisode d'un conflit bien plus vaste qui se déroule au Moyen-Orient selon une intensité variable depuis plusieurs années, offrent certains éléments d'intérêt à l'analyse juridique. En particulier, cet épisode nous donne un nouvel aperçu sur la question controversée du régime juri-

---

1 - Pour une analyse du conflit à la lumière de la discipline internationale sur l'emploi de la force, je me permets de renvoyer à mon étude « *Contextualising Proportionality. Jus ad Bellum and Jus in Bello in the Lebanese War* », in *International Review of the Red Cross*, 2007 (à paraître).

2 - Pour un commentaire de la résolution, voir Ben Achour, « *La résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité: trop tard et trop peu!* », in *Actualité et droit international*, <http://www.ridi.org/adi/articles/2006/200611bac.pdf>

dique concernant la réaction armée à une attaque lancée par des entités non-étatiques. Il s'agit d'une question qui, bien que connue dans la pratique plus ancienne, semble acquérir une nouvelle importance à la lumière des données de la pratique récente et en particulier des événements qui se sont déroulés au Liban.

Dans le contexte problématique, trois aspects, conceptuellement distincts mais liés entre eux, attirent notre attention. Le premier concerne la détermination de la nature juridique d'une organisation, comme le Hezbollah, qui semble posséder des caractéristiques tout à fait particulières même par rapport à la nature très variable des organisations que l'on inclut normalement dans la catégorie des entités non-étatiques. Il s'agit de voir si le Hezbollah exerce, de droit ou de fait, des prérogatives de la puissance publique au nom du Liban, ou bien s'il s'agit plutôt d'une entité autonome. Et dans cette hypothèse, il nous faut rechercher si le Hezbollah est une organisation privée, sans aucun statut juridique au regard du droit international, ou s'il possède et gère en son propre nom des positions juridiques internationales.

Un deuxième aspect concerne la licéité de l'emploi de la force en réaction à des opérations militaires menées par des entités non-étatiques. Il s'agit d'une question à laquelle la pratique récente a répondu de façon fort différente. Un nouvel aperçu critique tenant compte des données qui émergent des événements récents au Liban peut s'avérer approprié.

Troisièmement, une réaction armée contre une entité non-étatique met en jeu généralement un rapport juridique complexe qui pourrait ne pas concerner seulement l'entité responsable de l'agression et l'Etat attaqué, mais également l'Etat sur le territoire duquel la réaction se déroule. L'analyse du rapport entre l'Etat qui réagit et l'Etat territorial est un élément supplémentaire qui caractérise le régime juridique de la légitime défense contre des entités non-étatiques et qui doit être soigneusement considéré pour parvenir à une appréhension complète de la question.

Au-delà des implications techniques de chacun de ces aspects, leur considération conjointe peut contribuer d'une façon générale à nous donner un nouvel aperçu sur le régime international de l'emploi de la force. En dépit du domaine restreint de la présente analyse, son ambition est de contribuer au débat plus vaste sur l'état du droit international à l'époque du terrorisme et, par conséquent, d'évaluer la validité ou, au contraire, l'affaiblissement de certaines de ses catégories traditionnelles.

## I. LE STATUT DU HEZBOLLAH ET LE DROIT INTERNATIONAL

### A. Les relations entre le Hezbollah et l'Etat libanais à la lumière des catégories classiques en matière d'attribution du fait illicite

La détermination du statut juridique du Hezbollah en droit international est une opération logiquement très intéressante pas seulement en elle-même, mais aussi dans une perspective théorique plus générale. Les caractères assez particuliers de cette entité et des liens de celle-ci avec l'Etat libanais sont de nature à mettre à dure épreuve les critères couramment employés par le droit international pour déterminer l'imputabilité de la conduite d'une entité non-étatique à un Etat.

Du point de vue formel, il ne fait aucun doute que le Hezbollah ne constitue pas un organe *de jure* de l'Etat central libanais, dont la conduite serait attribuable à cet Etat au sens de l'article 4 du projet sur la responsabilité des Etats, approuvé par la Commission du droit international en 2001. Toutefois, il s'agit d'un groupe politique et religieux qui participe activement à la vie politique du Liban, au point qu'au moment des événements mentionnés certains de ses représentants faisaient partie du gouvernement libanais, ce qui est encore vrai aujourd'hui.

S'agissant alors d'une entité non-étatique, sa conduite pourrait néanmoins être attribuée à l'Etat sur la base d'un lien organique de fait. L'existence d'une norme sur l'attribution du fait illicite qui prendrait en considération un lien organique de fait a été acceptée par la Cour internationale de Justice dans l'arrêt rendu tout récemment dans l'affaire de l'application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide<sup>3</sup>. Dans cet arrêt, la Cour s'est posé la question «de savoir si un Etat peut, en principe, se voir attribuer les comportements de personnes – ou de groupes de personnes – qui, sans avoir le statut légal d'organes de cet Etat, agissent en fait sous un contrôle tellement étroit de ce dernier qu'ils devraient être assimilés à des organes de celui-ci aux fins de l'attribution nécessaire à l'engagement de la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite». La réponse donnée par la Cour est qu'«une telle assimilation aux organes de l'Etat de personnes ou d'entités auxquelles le droit interne ne confère pas ce statut ne peut que rester exceptionnelle»; elle suppose, en effet, que soit établi un degré particulièrement élevé de contrôle de l'Etat sur les personnes ou entités en cause, que l'arrêt précité de la Cour a caractérisé précisément comme une 'totale dépendance'<sup>4</sup>.

---

3 - Arrêt du 26 février 2007, *Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Montenegro)*, (à paraître dans le Recueil de la Cour).

4 - Para. 391 et suivants

On peut douter que l'application de ce critère très rigoureux permettrait de reconnaître au Hezbollah la qualification d'organe de l'Etat libanais. D'ailleurs, le résultat ne changerait pas même si l'on adoptait un critère plus flexible et nuancé, qui est généralement indiqué avec la formule du contrôle global<sup>5</sup>. Dans ce cas aussi il faudrait démontrer l'existence d'un lien particulièrement étroit entre l'entité privée et l'Etat, qui fasse de la première un instrument du second. Or, le gouvernement libanais ne pouvait pas être considéré comme capable d'exercer une influence constante et durable sur le Hezbollah, qui n'a aucun lien de dépendance, ni militaire, ni stratégique, ni encore politique ou économique, avec les structures étatiques libanaises.

D'après l'article 8 du projet sur la responsabilité des Etat, la conduite d'individus et de groupes d'individus agissant hors de tout lien organique est néanmoins attribuable à un Etat si ces individus ont agi en fait sous les instructions, les directives ou le contrôle de l'Etat. Or, il ne résulte pas que des organes de l'Etat libanais aient coopéré à l'organisation, à la planification ou à l'exécution de l'attaque du Hezbollah contre Israël.

D'autre part, l'article 9 du projet ne semble pas non plus pertinent pour le cas libanais. Cette disposition permet d'attribuer la conduite d'un individu ou d'un groupe d'individus à un Etat dans une situation particulière où, en l'absence d'un pouvoir étatique effectif, ce vide est rempli par l'exercice de certaines prérogatives de la puissance publique par des individus privés<sup>6</sup>. Il s'agit alors d'un cas exceptionnel: l'attribution d'une conduite à l'Etat se produit en dehors de toute forme de contrôle étatique sur l'entité qui a matériellement agi. La seule formulation de cet article suffit pour comprendre qu'il est censé régler une situation extraordinaire dans laquelle le manque provisoire de pouvoir étatique est comblé par un exercice pareillement provisoire de pouvoir par des individus ou des groupes agissant au nom de l'Etat.

Il ne reste alors qu'à en conclure que les relations entre l'Etat libanais et le Hezbollah échappent aux critères couramment employés pour attribuer à un Etat la conduite d'individus qui ne sont pas formellement encadrés dans sa structure organique, tels que les critères consacrés dans les articles 8 et 9 du projet de la Commission du droit international.

5 - On sait bien que cette formule a été employée par la Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour la ex-Yougoslavie dans l'arrêt du 15 juillet 1999 rendu dans l'affaire Tadic, afin de voir si la conduite d'individus privés pouvait néanmoins être attribuée à l'Etat. Sur les différents critères d'attribution à l'Etat des conduites des entités privées, voir KRESS, «*L'organe de facto en droit international public. Réflexions sur l'imputation à l'Etat de l'acte d'un particulier à la lumière des développements récents*», in *Revue générale de droit international public*, 2001, p. 93 ss., et DE HOOGH, «*Article 4 and 8 of the 2001 ILC Articles on State Responsibility, the Tadić Case and Attribution of Acts of Bosnian Serb Authorities to the Federal Republic of Yugoslavia*», in *British Yearbook of International Law*, 2001, p. 255 ss.

6 - En relation à l'art. 9 du projet d'articles, le Président du comité de rédaction de la Commission du droit international, le prof. Simma, remarqua: «*tant qu'il subsiste une forme ou une autre d' 'autorité officielle', cet article ne s'applique pas, même si ladite autorité n'a pas compétence pour exercer les fonctions en question en vertu du droit interne*» (*Annuaire de la Commission du droit international*, vol. I, 1998, p. 307).

Si le Hezbollah ne peut être considéré, ni en droit ni en fait, comme un organe de l'Etat libanais, l'hypothèse opposée mérite d'être prise en considération. Ce serait donc au Hezbollah d'exercer un vaste contrôle sur le gouvernement libanais, au point de transformer ce dernier en une sorte d'agent du Hezbollah et de conférer à ses décisions une apparence étatique. Bien que ce cas n'ait pas été envisagé par le projet d'articles sur la responsabilité des Etats, il ne s'agit pas d'une situation pas complètement nouvelle au regard de la pratique internationale<sup>7</sup>. Mais même cette hypothèse ne semble pas décrire de manière appropriée le cas libanais. Aucun élément ne peut être cité pour conclure que l'Etat libanais, pendant ou avant le déroulement de la crise, fonctionnait comme l'écran étatique des décisions prises au sein du Hezbollah. Si les liens entre les structures de l'Etat et celles du Hezbollah ne peuvent pas être mis en question, les positions respectives à l'égard du conflit sont bien différenciées. Le gouvernement a montré, à maintes reprises, qu'il n'approuvait pas l'action du Hezbollah et il a souligné les conséquences préjudiciables pour le Liban découlant d'une radicalisation du conflit<sup>8</sup>.

En conclusion, si le Hezbollah ne peut pas être considéré comme un organe de l'Etat libanais, de même le Liban ne peut pas être considéré, tout au moins dans le cas qui nous concerne, comme une entité agissant sous le contrôle effectif du Hezbollah. Chacune de ces deux entités essaie d'influencer les décisions politiques de l'autre, par le biais de rapports mutuels qui s'établissent dans le cadre du système politique libanais, mais cette influence n'atteint jamais le seuil d'un contrôle durable et décisif sur l'orientation politique et sur l'action de l'autre.

Durant toute la crise, aucun Etat, même pas Israël, n'a soutenu la thèse d'une attribution pure et simple des conduites du Hezbollah à l'Etat libanais. Alors que de nombreux Etats ont souligné l'autonomie qui caractérisait le Hezbollah dans ses rapports avec le Liban, d'autres Etats, notamment ceux qui justifiaient l'intervention d'Israël contre le Liban, ont mis plutôt l'accent sur les devoirs juridiques du Liban : en tant que puissance

7 - La littérature à ce sujet est particulièrement limitée. Voir, en particulier, VERDROSS, «*Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Sowjetunion für die Handlungen der russischen kommunistischen Partei und der 3. Internationale*», in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1930, p. 577 ss. et Preuss, «*International Responsibility for Hostile Propaganda against Foreign States*», in *A.J.I.L.*, 1934, p. 649 ss.

8 - Parmi un certain nombre de déclarations officielles, voir la déclaration du gouvernement du Liban du 12 juillet 2006 : «*The Lebanese government was not aware nor does it bear the responsibility and it disavows the events that have happened and are happening along the international border. And it condemns strongly the Israeli aggression which has targeted and is targeting the vital facilities and the civilians*». Voir encore la déclaration du premier ministre à la Conférence de Rome du 26 juillet 2006 : «*my Government, which had no advance knowledge of the Hezbollah crossing of the Blue Line and abduction of two Israeli soldiers and has disavowed it, condemns in the strongest possible terms the violent Israeli response and its aggression in contravention of international laws, conventions, and norms. It also rejects the claim that this aggression is in the context of the legitimate right to self-defense*». Voir aussi la déclaration du 14 juillet 2006 par M. Nouhad Mahmoud, ambassadeur du Liban à l'ONU, au Conseil de sécurité (5489e séance, matin ; S/PV.5489). Cela exclurait aussi l'application de l'hypothèse, assez particulière, prévue dans l'art. 11 du projet de la Commission du droit international.

étatique exerçant une souveraineté territoriale, le Liban aurait dû assurer qu'aucune action hostile à ses Etats voisins ne soit lancée à partir de son territoire<sup>9</sup>. Or, l'idée qu'un Etat puisse être considéré responsable des actions menées par des groupes armés ayant leur base sur son territoire, n'est pas nouvelle et on y reviendra par la suite. L'aspect intéressant de cette thèse aux fins de l'attribution est qu'elle semble prévoir une sorte de responsabilité par omission découlant du fait que l'Etat n'ait pas pris les mesures nécessaires pour faire cesser les activités contraires au droit international se déroulant sur son territoire<sup>10</sup>. De toute manière, cette conclusion n'est pas compatible avec l'idée selon laquelle l'Etat libanais serait directement responsable pour la conduite de l'un de ses propres organes, même s'il ne s'agissait que d'un organe de fait.

Enfin, on pourrait se demander si, malgré l'unité et la souveraineté formellement exercées par le gouvernement libanais sur son territoire, le Hezbollah peut avoir acquis en fait un degré d'autonomie suffisant pour pouvoir être considéré comme un sujet autonome des relations internationales, complètement détaché de l'Etat libanais. On s'aperçoit assez rapidement que même cette solution ne peut pas être entièrement retenue. Le droit international s'est déjà penché sur la possibilité pour un groupe politique ou religieux d'acquérir en fait un contrôle territorial suffisant pour en faire une entité internationale autonome. A cette fin, il est nécessaire que ce groupe exerce un contrôle exclusif du territoire et qu'il soit effectivement assimilable à une nouvelle entité dotée de souveraineté territoriale. Ainsi, il est nécessaire qu'un processus d'insurrection se soit déroulé avec succès et qu'une autorité se soit instaurée avec une certaine stabilité sur le territoire en question. Or, cela ne s'est certainement pas vérifié au Liban. Le Hezbollah n'a qu'une sorte d'autorité partagée avec l'organisation centrale de l'Etat sur le Liban du sud et il ne participe qu'en tant que mouvement politique organisé au gouvernement de cette entité souveraine, qui est formellement centralisée. Si, d'une part, il est indéniable que le gouvernement central du Liban rencontre de sérieuses difficultés dans l'exercice d'un contrôle effectif sur le Hezbollah, de l'autre, on doit constater que le caractère unitaire de l'Etat libanais n'a jamais été mis en doute<sup>11</sup>.

9 - Cette position a été exprimée, entre autres, aussi par les Etats Unis, un Etat qui, pendant toute la crise, a manifesté une position de fort soutien à Israël. On lit, par exemple, dans l'intervention de l'ambassadeur des Etats-Unis, M. Bolton, à la séance du Conseil de sécurité du 14 juillet 2006: «Nous n'avons cessé d'indiquer clairement au Liban et à la Syrie notre vive préoccupation face à la présence de groupes terroristes sur leur sol et aux attaques lancées périodiquement contre Israël par des groupes et des personnes se trouvant au Sud-Liban. Il faut que toutes les milices au Liban, y compris le Hezbollah, déposent les armes et soient dissoutes, et le Gouvernement libanais doit, seul et de manière exclusive, élargir et exercer son contrôle sur l'ensemble du territoire du pays» (S/PV.5489, p. 11).

10 - Cette hypothèse avait été prévue par l'art. 11 du projet d'articles approuvé en première lecture par la Commission du droit international. Mais au cours du débat, il a été considéré qu'il s'agissait d'une disposition superflue, car son contenu pouvait être déduit d'autres dispositions du projet, et donc elle n'a pas été incluse dans le texte final. Voir Condorelli, «L'imputation à l'Etat d'un fait internationalement illite: solutions classiques et nouvelles tendances», in *R.C.A.D.I.*, 1984 (VI), p. 93 ss.

11 - Voir les deux déclarations du Conseil des ministres au Liban du 12 et du 13 juillet 2006, dont le texte anglais est disponible sur le site web <http://www.lebanonundersiege.gov.lb>.

Tout compte fait, le Hezbollah, qui a des liens étroits avec l'Etat libanais, ne peut pas être considéré comme une entité autonome exerçant en son nom propre des prérogatives de la puissance publique sur une partie du territoire du Liban. Par conséquent, de ce point de vue il n'a aucun statut juridique autonome au regard du droit international. Toutefois, précisément en vertu de l'autonomie dont cette entité jouit vis-à-vis de l'Etat libanais, il faut également exclure l'existence d'une relation hiérarchique suffisant à établir un lien organique, soit dans le sens que le Hezbollah constitue un organe de l'Etat libanais, soit dans le sens que l'Etat libanais agirait sous le contrôle du Hezbollah. En définitive, le rapport entre ces deux entités ne peut être défini ni en termes d'autonomie absolue, ni en termes de dépendance étroite. C'est cette constatation qui rend particulièrement difficile l'encadrement de leur rapport à travers les catégories conceptuelles classiques visant l'attribution du fait illicite à l'Etat. S'il est vrai que ces deux entités sont liées par une interdépendance étroite, sans qu'aucune d'entre elles ne puisse être considérée comme exerçant une influence prédominante sur l'autre, on est tenté de se demander alors quel est leur statut juridique en droit international.

## **B. Les relations entre le Hezbollah et le Liban dans le gouvernement du territoire libanais**

Dans la recherche d'une solution à cette question, au lieu de partir de constructions abstraites, il convient de se laisser guider par la pratique. L'analyse du cas libanais montre que le Liban est défini par sa Constitution formelle comme un Etat centralisé, mais que ses dynamiques concrètes sont en réalité bien plus complexes. Elles se fondent, en effet, sur la coexistence d'entités décentralisées, composées sur base ethnique, politique ou religieuse et dotées d'un degré plus ou moins accentué d'autonomie<sup>12</sup>. Ces entités concourent de façon ambiguë et complexe à former la politique de l'entité centrale. Elles n'exercent pas nécessairement leur autonomie dans une sphère territoriale strictement définie, mais il y a néanmoins des secteurs dans lesquels l'influence de certaines d'entre elles est plus forte que celle des autres. En particulier, si le Hezbollah participe normalement à la vie politique nationale, il semble revendiquer, et avoir obtenu, un degré d'autonomie majeur dans une partie du territoire libanais, qui le rapproche davantage à une entité membre d'une confédération, plutôt qu'à une organisation politique agissant dans le cadre d'un système politique national.

Il est vrai que, selon la conception traditionnelle, les entités décentralisées ne sont pas prises en considération de façon autonome par le droit international. Par exemple, l'article 4, para. 1 du texte de codification du

---

12 - Voir Early, « *Larger than a Party, yet Smaller than a State – Locating Hezbollah's Place within Lebanon's State and Society* », in *World Affairs*, 2006, p. 115 ss.

droit de la responsabilité internationale des Etats dit expressément que « le comportement de tout organe de l'Etat est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international... quelle que soit sa nature en tant qu'organe du gouvernement central ou d'une collectivité territoriale de l'Etat ». Le commentaire de cette disposition se limite à renvoyer aux données traditionnelles de la pratique, selon lesquelles les entités composant un Etat fédéral ne possèdent aucune autonomie sur le plan des relations internationales. Cette possibilité est envisagée seulement à titre exceptionnel, si l'autonomie est explicitement conférée par une clause fédérale (ou une autre clause du même genre) d'un traité international<sup>13</sup>. Mais, comme le cas du Hezbollah le montre, la réalité est plus souple et variée. D'un côté, le Hezbollah participe à l'administration du gouvernement libanais, de l'autre, il dispose de compétences propres qui s'étendent jusqu'à avoir à sa disposition des milices par lesquelles il exerce un pouvoir coercitif. Cette situation est certainement difficile à encadrer dans les structures conceptuelles du droit international classique de l'attribution du fait illicite à l'Etat. Ce qui n'exclut pas qu'un effort d'adaptation de ces structures, rigidement fondées sur la distinction entre Etats et entités non-étatiques, puisse s'avérer possible.

On pourrait alors avancer l'hypothèse selon laquelle le statut particulier du Hezbollah implique que l'action militaire menée contre Israël et décrite sommairement dans la section qui précède, doit être attribuée exclusivement à cette entité. Cette conclusion s'appuie surtout sur le fait que le Hezbollah semble avoir une organisation distincte de celle de l'Etat et un contrôle territorial significatif sur une partie du territoire libanais. Cela devrait être suffisant pour lui attribuer au moins les conduites menées par ses organes sur, ou à partir de, ce territoire.

Cette conclusion exclut l'implication du Liban puisqu'elle permet d'attribuer l'action armée seulement au Hezbollah. D'autre part elle pose inévitablement la question de la nature et du contenu de la capacité internationale d'une entité non-étatique. Il s'agit, de toute évidence, d'une problématique ayant des implications théoriques et pratiques assez vastes, qui ne concernent pas directement la présente analyse, car elle se concentre seulement sur la question de l'applicabilité du régime de la légitime défense aux conflits entre Etats et entités non-étatiques. Il convient néanmoins de mettre en évidence que l'invocation d'un droit de légitime défense contre des attaques menés par des entités non-étatiques, qui ne sont pas attribuables à l'Etat territorial, comporte nécessairement la mise en jeu d'un rapport juridique réciproque, qui ne peut que se développer entre l'agresseur et l'agressé, voire entre l'Etat prétendument agressé et

---

13 - Dans ce cas, ajoute la Commission, « il s'agit à l'évidence d'une exception à la règle générale, qui ne s'applique que dans les relations entre les États parties au traité et dans les matières couvertes par celui-ci ». Voir les paragraphes 8 et suivantes du commentaire à l'art. 4, para. 1, du projet, in *Annuaire de la Commission du droit international, 2001*, vol. II (2), p. 92 ss.

l'entité qui a conduit l'action. Cela est sans préjudice des autres rapports juridiques, de caractère primaire ou secondaire, qui pourraient découler de l'action armée.

## II. LEGITIME DEFENSE ET ENTITES NON-ETATIQUES : UN PARADIGME NOUVEAU EN DROIT INTERNATIONAL ?

### A. Introduction

L'analyse de la section précédente introduit la question au cœur de la présente étude, concernant la possibilité de répondre à une attaque armée attribuée à une entité comme le Hezbollah à titre de légitime défense. En effet, une partie significative de la communauté internationale, y compris la plupart des Etats européens, a qualifié la réaction israélienne de légitime défense. En même temps, cependant, selon une opinion assez rependue, la réaction israélienne aurait été excessive. D'une part, l'intensité de la réponse serait allée bien au-delà de ce qui était nécessaire pour repousser l'attaque et, de l'autre, la réponse armée israélienne ne s'était pas limitée à réagir contre l'attaque menée par le Hezbollah, mais avait aussi été dirigée contre les structures militaires et civiles de l'Etat libanais<sup>14</sup>. Une clarification préliminaire de la sphère d'application des règles de la légitime défense est alors nécessaire afin de voir si, et à quelles conditions, elles peuvent entrer en ligne de compte hors du contexte interétatique qui leur est propre.

Un pouvoir d'intervention transfrontalier réagissant à une attaque exécutée, ou simplement envisagée, par des individus et des groupes privés, a été constamment invoqué dans la pratique internationale. Mais ce n'est que récemment, en liaison avec le développement du terrorisme transnational, que l'ébauche d'une véritable doctrine de la légitime défense contre des

14 - La question a été amplement débattue au cours de la séance du Conseil de sécurité du 14 juillet (Soixante et unième année, Comptes rendus de la 5489<sup>e</sup> séance, 14 juillet 2006, doc. S/PV.5489). Plusieurs Etats ont explicitement qualifié la réaction israélienne de légitime défense. Voir notamment les déclarations des représentants de l'Argentine, du Ghana, des Etats-Unis, du Japon, du Royaume-Uni, de la Slovaquie, du Danemark et de la France. Mais une grande majorité des Etats membres du Conseil a qualifié la réaction comme excessive ou disproportionnée. De nombreux Etats ont mis en évidence l'extranéité du Liban au rapport juridique qui concernait plutôt le Hezbollah et Israël. Par exemple, voir la position du Ghana qui parle d'«opérations militaires israéliennes au Liban, en réponse aux attaques de roquettes lancées récemment par le groupe Hezbollah» et définit la réaction israélienne d'«inacceptable»; du Congo, de la Tanzanie, du Pérou, selon lequel «cette escalade de la crise et son extension au Liban sont la conséquence des actes du Hezbollah,... cette agression, inacceptable quel qu'en soit l'Etat responsable, a entraîné la riposte militaire d'Israël au Liban»; du Danemark, qui souligne le rôle du Hezbollah et le fait que le gouvernement libanais a pris ses distances de l'attaque; de la Slovaquie, qui se réfère à Israël et au Hezbollah comme aux deux parties au conflit (les deux parties doivent s'abstenir de recourir à la force de façon disproportionnée); de la Grèce, et, surtout, de la France, qui, après avoir affirmé que «le Gouvernement libanais s'est démarqué de cette provocation aussi irresponsable que délibérée», a ajouté : «Israël a le droit de défendre son territoire et ses citoyens quand ceux-ci sont attaqués, et ils ont été attaqués. Mais nous condamnons le caractère disproportionné de sa riposte... 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'Etat sur l'ensemble de son territoire».

entités non-étatiques s'est profilée<sup>15</sup>. Une raison de plus pour se pencher sur un sujet classique à la lumière des nouvelles données de la pratique.

## B. La pratique récente

Les théories préconisant l'application de la légitime défense hors du cadre interétatique semblent avoir trouvé une certaine confirmation dans les deux résolutions célèbres que le Conseil de sécurité a adoptées immédiatement après l'attaque terroriste d'Al-Quaïda contre les Etats-Unis en 2001<sup>16</sup>. Mais, à vrai dire, il ne semble pas que le contexte dans lequel le Conseil soit intervenu puisse justifier une telle conclusion. Notamment, la réaction des Etats-Unis aux attentats terroristes du 11 septembre 2001 ne s'est pas dirigée seulement contre le groupe d'Al-Quaïda, mais aussi, et peut être en premier lieu, contre l'Etat de l'Afghanistan, ce qui a même causé un changement de régime dans ce pays. Indépendamment de toute évaluation sur la proportionnalité de cette réponse, il faut mettre en évidence que, dans ce cas, on ne peut pas vraiment parler d'une réaction contre une entité privée. En effet, entre l'Etat afghan et Al-Quaïda il existait un lien particulièrement étroit et il est bien difficile de dire quelle entité était sous l'influence déterminante de l'autre. Il ne semble alors pas faux de concevoir ces deux entités comme exerçant un contrôle conjoint sur l'ensemble du territoire de l'Afghanistan et, par conséquent, de penser qu'elles se présentaient sur la scène internationale comme une entité unique<sup>17</sup>.

Par contre, l'approche classique a été réaffirmée de façon très explicite par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif concernant l'affaire de l'édification d'un mur dans les territoires palestiniens occupés. La Cour a affirmé de manière très claire que « le droit naturel de légitime défense (ne peut être exercé qu') en cas d'agression armée par un Etat contre un autre Etat »<sup>18</sup>.

15 - Une reconstruction récente du développement de la pratique internationale est proposée dans l'ouvrage de Franck, *Recourse to Force*, Cambridge, 2006, p. 53 ss.

16 - Résolutions n° 1368 et 1373 (2001).

17 - Voir Gaja, « *In What Sense Was There an 'Armed Attack'* », in [www.ejil.org](http://www.ejil.org). L'auteur semble envisager une sorte d'intégration organique entre les deux entités, ce qui pourrait conduire à identifier Al-Quaïda avec un organe de facto de l'Etat. D'autres explications sont beaucoup plus faibles. Par exemple, il est difficile de penser que l'Etat afghan ait été sanctionné à cause de son refus de consigner les personnes soupçonnées d'avoir organisé l'attaque. Cette construction implique que le refus de coopérer de la part de l'Afghanistan constitue un fait illicite suffisant pour justifier l'emploi de la force contre cet Etat. De même l'idée selon laquelle les Etats qui donnent hospitalité et appui à des groupes terroristes se rendraient automatiquement coupables des actions de ces groupes ne semble pas soutenue par une pratique constante. Sur ce point, voir Greenwood, « *International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq* », in *San Diego International Law Journal*, 2003, p. 24. Selon Condorelli, « *Conclusion générale* », dans Méhdi (sous la direction de), *Les Nations Unies et l'Afghanistan*, Paris, 2003, pp. 206-207, la conduite d'Al-Quaïda serait attribuable à l'Etat afghan sur la base d'une norme spéciale sur l'attribution dont le processus de formation ne serait pas encore accompli. Mais on reviendra par la suite sur cette thèse. Pour une reconstruction visant à souligner l'exceptionnalité de la situation dans laquelle les deux résolutions ont été adoptées, voir Abi Saab, « *The Proper Role of International Law in Combating Terrorism* », in *Enforcing International Law Norms Against Terrorism* (sous la direction de Bianchi), Oxford, p. xiii ss.

18 - Avis consultatif du 9 juillet 2004, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, para. 139.

Cette affirmation de la Cour pose d'ailleurs des problèmes complexes d'interprétation. Il faut d'abord rappeler le contexte de cette affirmation de la Cour. Celle-ci voulait expressément prendre position sur une thèse soutenue par Israël devant les organes des Nations Unies selon laquelle la construction du mur constituait une mesure, qui bien que n'impliquant pas l'emploi de la force, pouvait se justifier au titre de la légitime défense parce qu'elle était nécessaire à la prévention des attaques terroristes provenant des territoires occupés de la Palestine. L'argument d'Israël se concentrait évidemment sur la prétention que le régime de la légitime défense ne constituait qu'une sorte d'aggravation du régime ordinaire de réaction à l'illicite. Si exceptionnellement l'emploi de la force, autrement interdit, est admis pour répondre à un fait illicite d'une gravité particulière, tel qu'une attaque armée, l'adoption de mesures n'impliquant pas l'emploi de la force devrait être admise à plus forte raison. En d'autres mots, le pouvoir d'employer la force en fonction défensive devrait offrir aussi la possibilité d'adopter d'autres mesures *minoris generis*, telles que la construction d'un mur défensif<sup>19</sup>.

Cet argument, à première vue assez séduisant, n'apparaît guère persuasif. En effet, on peut fortement douter que le régime juridique de la légitime défense ne constitue qu'une forme aggravée du régime général de réaction à l'illicite, de sorte que, dans tous les cas où l'emploi de la force est justifié, l'adoption de mesures de réaction n'impliquant pas l'emploi de la force deviendrait automatiquement admissible. L'idée selon laquelle la légitime défense peut être remplacée par une mesure quelconque de réaction à l'illicite se heurte à l'un des acquis fondamentaux du droit international : les différentes mesures de réaction ne constituent pas une sorte d'arsenal où l'on pourrait librement choisir l'arme la plus efficace. Il ne semble pas déraisonnable d'avancer l'idée qu'il existe des catégories différentes de réaction à l'illicite, chacune d'entre elles étant caractérisée par sa propre nature, son propre contenu et sa propre fonction. Tenant compte de la nature *erga omnes* des obligations découlant de certaines normes internationales et de la fonction de celles-ci, le projet d'articles sur la responsabilité internationale proclame le principe d'après lequel leur violation à titre de contre-mesure est interdite<sup>20</sup>. On comprend bien, par exemple, que la violation des droits de l'homme ne pourrait pas être uti-

19 - Voir le paragraphe 138 de l'Avis consultatif, où la Cour rend compte de la position d'Israël, selon lequel « la construction du mur est conforme à l'article 51 de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'à son droit inhérent de légitime défense et aux résolutions 1368 (2001) et 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Plus précisément, le représentant permanent d'Israël auprès des Nations Unies a fait valoir devant l'Assemblée générale, le 20 octobre 2003, que 'la barrière est une mesure tout à fait conforme au droit [de légitime défense] des Etats... consacré par l'article 51 de la Charte'; il a ajouté que ces résolutions 'ont reconnu clairement le droit des Etats au recours à la force en cas de légitime défense contre les attentats terroristes' et qu'elles reconnaissent par conséquent le droit de recourir à cette fin à des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force ».

20 - Voir l'art. 50 du projet d'articles. Je me permets de renvoyer, pour des considérations générales sur ce sujet, à mon article, « *The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures* », in *European Journal of International Law*, 2001, p. 889 ss.

lisée dans le but de prévenir ou de mettre fin à une agression. En effet, dans le cas d'espèce, la Cour a affirmé que la construction du Mur sur les territoires palestiniens violait de nombreuses obligations internationales en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire.

Il n'est pas facile de déterminer les raisons ayant amené la Cour à ne pas considérer cet aspect et à se concentrer plutôt sur un aspect différent, qu'est l'identification du sujet qui a le droit d'agir en légitime défense selon le droit international. On peut supposer que la Cour a considéré que cet argument était plus efficace<sup>21</sup>. On comprend alors pourquoi ni la position d'Israël, ni la réponse de la Cour ne nous offrent de véritables éléments pour trancher la question de l'applicabilité de la légitime défense aux attaques menées par des entités non-étatiques. D'une part, la position israélienne prétend utiliser la légitime défense pour justifier l'adoption d'une mesure qui serait autrement incompatible avec le régime de responsabilité internationale. D'autre part, la réponse de la Cour ressemble plutôt à une prise de position doctrinaire qui entend souligner l'inopportunité de subvertir la réglementation classique de la légitime défense afin d'affaiblir les positions juridiques individuelles en droit international<sup>22</sup>.

Encore plus récemment, la question a été abordée dans l'affaire entre la République démocratique du Congo et l'Ouganda concernant les activités militaires conduites par l'Ouganda sur le territoire du Congo<sup>23</sup>. Entre autres, l'Ouganda avait essayé de justifier son comportement en invoquant le droit de légitime défense. Ce pays soutenait avoir été attaqué par des troupes irrégulières dont la conduite aurait dû être attribuée au Congo. La Cour n'a pas retenu cette ligne de défense. Premièrement, elle a exclu une implication «directe ou indirecte» du Congo dans les actions militaires contre l'Ouganda. Deuxièmement, elle a examiné les modalités de la réponse ougandaise, pour en conclure 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». Toutefois, la Cour a soigneusement ajouté qu'elle n'avait 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<sup>24</sup>.

21 - Précisément cet argument a été l'objet des critiques vives surtout par la doctrine anglo-saxonne. Pour un exemple, voir Murphy, «*Self-Defense and the Israeli Wall Advisory Opinion: An Ipse Dixit from the ICJ?*», in *American Journal of International Law*, 2005, p. 62 ss.; Wedgwood, «*The ICJ Advisory Opinion on the Israeli Security Fence and the Limits of Self-Defense*», *ibidem*, p. 52 ss.

22 - Ainsi, la Cour a conclu que la construction du mur est un acte non conforme à plusieurs obligations internationales concernant Israël.

23 - Arrêt du 19 décembre 2005, *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République Démocratique du Congo c. Ouganda)*, para. 106 ss.

24 - *Ibidem*, para. 147. Les conclusions de la Cour semblent reposer sur la considération que la dispute ne concernait que les relations juridiques entre l'Ouganda et le Congo, et ne s'étendaient pas à la question de la licéité d'une réponse armée envers des groupes dont la conduite ne pouvait pas être attribuée au

L'ambiguïté de la Cour a été expressément critiquée par certains juges dans leurs opinions individuelles. La Cour, ont-ils affirmé, aurait dû adopter une attitude bien plus réaliste et reconnaître la possibilité, sur le plan théorique, de concevoir une action en légitime défense contre des entités non-étatiques, tout en reconnaissant cependant que dans le cas d'espèce, l'action ougandaise demeurerait illicite en l'absence des conditions de nécessité et de proportionnalité<sup>25</sup>.

Au-delà du bien fondé des critiques opposées à la conclusion de la Cour et de la possibilité d'affirmer l'existence en abstrait d'un droit d'employer la force contre des troupes irrégulières dans le cas d'espèce, l'affaire met en évidence la difficulté théorique de formuler une doctrine générale de la légitime défense contre des entités non-étatiques. Même en acceptant l'équation entre une attaque menée par un Etat et une attaque menée par des troupes irrégulières, il faudrait encore clarifier la façon dont le droit de légitime défense contre des entités non-étatiques doit être coordonné avec le droit d'intervention envers l'Etat territorial. Il semble en effet nécessaire d'identifier un mécanisme juridique en vertu duquel un Etat, qui n'est pas impliqué dans une agression menée par des personnes privées se trouvant sur son territoire, serait néanmoins tenu à accepter l'intervention sur son territoire de l'Etat tiers victime de l'agression.

### III. UN ESSAI DE CONCEPTUALISATION :

#### LA LÉGITIME DEFENSE CONTRE DES ENTITES NON-ETATIQUES ET SES CONSEQUENCES POUR L'ETAT TERRITORIAL

##### A. Les conditions pour l'exercice de la légitime défense : l'exigence d'un rattachement territorial

L'incertitude de la pratique récente semble refléter la difficulté de parvenir à une systématisation conceptuelle d'une problématique qui demeure très complexe. Aux racines de cette difficulté il y a une véritable asymé-

---

Congo. Cette argument n'est pas entièrement convaincant. Même en admettant que la compétence de la Cour était restreinte aux relations entre l'Ouganda et le Congo, elle s'étendait certainement aussi à l'application des normes internationales qui, directement ou indirectement, disciplinent la responsabilité du Congo envers l'Ouganda. Or, s'il y avait une règle de droit international qui donne à un Etat le pouvoir de répondre à des actions armées conduites par des groupes privés stationnés sur le territoire de l'autre, cette règle ne devrait pas concerner le rapport juridique entre l'Etat qui agit et l'Etat sur le territoire duquel l'action se déroule. Il ne semble pas possible de douter que, si un Etat a le droit d'agir sur le territoire d'un autre Etat, la licéité de l'action envers ce dernier dépend d'un rapport spécial de responsabilité qui, dans ce cas, aurait fait partie de la compétence de la Cour. Donc, si la définition des relations juridiques entre l'Ouganda et les groupes irréguliers stationnés sur le territoire du Congo était régie par le droit international, elle ne pourrait pas échapper à la compétence de la Cour.

25 - Voir, en particulier, les opinions individuelles des juges Kooijman (paragraphe 26 ss.) et Simma (paragraphe 4 ss.), qui néanmoins, tendent à limiter la possibilité d'une action armée extraterritoriale aux cas dans lesquels il y a un manque de contrôle sur une partie du territoire formellement soumise à la souveraineté d'un Etat (voir en particulier les paragraphes 30 de l'opinion du juge Kooijman et 12 de l'opinion du juge Simma).

trie, qui découle du fait de vouloir encadrer une conduite privée dans les règles qui concernent les relations juridiques de caractère interétatique, comme la répartition sur base territoriale des compétences des Etats. Si, d'un côté, on entrevoit un effort vers une mise à jour du régime juridique de l'emploi unilatéral de la force, il ne semble pas, de l'autre, que ce processus soit définitivement achevé. Ceci tient surtout à la difficulté de coordonner l'élargissement du domaine *ratione personae* de la légitime défense avec la répartition territoriale des compétences sur base strictement interétatique. Pour déterminer les conditions juridiques d'une action en légitime défense contre des entités non-étatiques, un effort de clarification s'impose alors quant à la nature et au contenu du rapport entre ces entités et le territoire dans lequel elles ont établi leur base d'action. À ce propos, on peut distinguer plusieurs situations bien différentes.

D'un côté, il y a les situations classiques dans lesquelles une agression menée par des entités non-étatiques peut tout de même, en vertu de liens juridiques ou de fait, être attribuée à l'Etat sur le territoire duquel ces entités sont situées. Dans cette situation, il ne semble pas y avoir de véritables obstacles juridiques pour qualifier la réaction de l'Etat attaqué de légitime défense. Même si l'action militaire est dirigée contre ces entités, elle ne fait que concerner une relation juridique interétatique, c'est-à-dire entre l'Etat attaqué et l'Etat auquel l'attaque peut être attribuée. Et pour parvenir à cette conclusion il n'y a pas besoin de postuler la naissance d'une nouvelle doctrine de la légitime défense.

A l'autre extrémité se situe le cas, également classique, d'une agression lancée contre un Etat par des entités non-étatiques qui, à la fin d'un processus d'affranchissement, exercent un contrôle durable sur une partie du territoire de l'Etat à partir duquel l'attaque est menée contre l'autre Etat. Dans ce cas, une réaction armée contre ces entités ne devrait impliquer, en principe, aucun rapport juridique entre l'Etat attaqué et l'Etat territorial, qui n'exerce en fait aucune fonction sur la partie du territoire contrôlé par l'entité non-étatique. Il n'y aurait donc aucun obstacle pour considérer que les relations juridiques entre l'Etat qui réagit et l'entité non-étatique soient réglées par le système de la légitime défense qui aura, pour autant, un contenu analogue à celui qui s'applique aux relations interétatiques.

A bien regarder, dans des situations de ce genre, bien connues dans la pratique moins récente, il n'y a pas besoin d'envisager des changements quant à la structure juridique du régime de la légitime défense car, en effet, la réaction se déroule sur le territoire soumis au contrôle, exclusif ou conjoint, de l'agresseur, sans mettre en jeu ses relations juridiques avec d'autres sujets internationaux. Le régime de la légitime défense semble alors s'appliquer aux entités territoriales indifféremment de leur nature étatique ou quasi-étatique. D'un point de vue formel, cela signifie que la réglementation de la légitime défense s'étend jusqu'à couvrir entièrement

le domaine des relations juridiques découlant de l'attaque armée et de la réaction à celle-ci. Cette considération pourrait d'ailleurs avoir une portée plus vaste et conduire à l'application des normes réglant les conduites des parties dans un conflit armé international ainsi qu'aux conflits entre Etats et entités non-étatiques.

Entre ces deux hypothèses extrêmes, dans lesquelles on ne peut identifier qu'une seule entité, étatique ou non-étatique, exerçant les prérogatives de la puissance publique sur un certain territoire, il y a en revanche toute une série d'hypothèses différentes, où les prérogatives de la puissance publique sont exercées par plusieurs entités, de manière conjointe ou partagée. Dans de telles hypothèses, la question de la légitime défense doit être examinée au cas par cas, en prêtant attention aux caractéristiques particulières de chaque situation.

Les deux résolutions du Conseil de sécurité mentionnées plus haut appartiennent sûrement à cette zone grise. On a déjà eu l'occasion de souligner la forte connexion qui existait entre la structure de l'Etat afghan et celle de l'organisation terroriste d'Al-Qaïda. Le rapport étroit existant entre ces deux entités ne permettait pas d'identifier facilement pour chacune d'entre elles les normes secondaires mises en jeu par le fait illicite. Il n'est pas invraisemblable de conclure que ces deux entités constituaient en effet des structures séparées d'une forme unitaire et conjointe d'exercice de la puissance publique sur le territoire de l'Afghanistan. C'est envers cette entité composite, donc, que la réaction aurait dû se diriger. En effet, la réaction armée des Etats-Unis s'est dirigée contre les deux structures, considérées comme une seule entité responsable de l'attaque terroriste.

Une autre situation qui fait également partie de cette zone grise, mais qui semble avoir des caractéristiques très différentes, est la réaction israélienne à l'attaque du Hezbollah. On a déjà rappelé qu'une grande partie de la communauté internationale a reconnu le droit d'Israël de réagir à l'attaque menée par le Hezbollah. En même temps, les Etats qui ont soutenu l'existence de ce droit ont généralement souligné que c'était bien le Hezbollah, et non le Liban, l'entité qui était partie au rapport juridique de la légitime défense. On devrait en déduire, semble-t-il, que, en raison de l'existence d'un pouvoir coercitif exclusif du Hezbollah dans la zone du Liban du sud la réaction de légitime défense aurait dû être dirigée exclusivement contre cette entité.

D'une certaine façon, cela a été indirectement reconnu aussi par Israël. Alors que la réaction israélienne a visé tout le territoire du Liban et s'est dirigée contre des sites hors du contrôle du Hezbollah, Israël a soigneusement justifié ses attaques en soulignant qu'elles étaient nécessaires pour

frapper le système de défense du Hezbollah et lui empêcher d'utiliser les infrastructures libanaises à des fins logistiques<sup>26</sup>.

## **B. Les effets de la réaction pour l'Etat territorial**

Il n'est alors que dans des situations de ce genre, où il y a une sorte d'interpénétration entre l'Etat et les entités non-étatiques, qu'un véritable problème juridique se pose pour déterminer le domaine territorial de la légitime défense.

En effet, la nature mixte des rapports entre le Hezbollah et le Liban, l'existence de liens d'influence réciproque entre ces deux organisations, et le fait que la structure logistique et militaire du Hezbollah était présente sur tout le territoire libanais, sont autant d'éléments qui posent la question de l'exercice de la légitime défense au-dehors du territoire soumis à son contrôle exclusif.

Le problème relève essentiellement de la difficulté de transformer un rapport juridique bilatéral, entre l'agresseur et l'agressé, en un rapport juridique plus complexe, qui concerne aussi l'Etat dans le territoire duquel l'entité est installée. Ainsi qu'on l'a déjà observé, dans des cas comme celui de l'Afghanistan, la question ne surgissait pas vraiment, car les deux entités, l'Etat et l'organisation non-étatique, étaient liées par une sorte de rapport symbiotique qui amenait à une sorte de responsabilité conjointe. La question se pose, en revanche, dans les cas où les relations entre Etat et entité non-étatique atteignent un tel degré d'autonomie que, d'un côté, elles ne peuvent pas être décrites en termes d'indépendance et, de l'autre, échappent aux critères classiques de l'attribution d'une conduite à l'Etat.

Le cas du Liban est à cet égard exemplaire. On a vu que, en vertu du contrôle territorial et du pouvoir coercitif exercés par le Hezbollah sur une partie du territoire libanais, cette entité devait être considérée comme responsable de l'action militaire menée contre Israël. Il est toutefois difficile d'affirmer que le contrôle territorial du Hezbollah était tel qu'il donnait à cette entité la qualité de sujet international au sens plein du mot, exerçant de manière exclusive toutes les prérogatives de la puissance publique sur son territoire. On a vu que, au lieu d'une stricte séparation territoriale entre le Hezbollah et le Liban, il s'agissait plutôt d'une sorte d'interpénétration mutuelle étendue, dans une proportion variable, sur l'ensemble du territoire du Liban.

On peut alors se demander si l'existence de ces liens entre l'Etat libanais et le Hezbollah suffisait pour imposer au Liban l'obligation de tolérer une action en légitime défense menée contre le Hezbollah sur son ter-

---

26 - Voir l'affirmation emphatique de l'ambassadeur d'Israël aux Nations Unies au cours du débat concernant «The Situation in the Middle East», (Security Council, New York, 31 July 2006 «Israel has no quarrel with Lebanon. Israel has no battle with Lebanon. Israel has no war with Lebanon».

ritoire. Une réponse positive à cette question est donnée par les auteurs qui tendent à justifier une intervention sur le territoire d'un Etat qui donne hospitalité aux bases des groupes armés irréguliers à titre de sanction pour le manquement à ses devoirs de surveillance territoriale<sup>27</sup>. Mais on a vu qu'il n'y a aucun élément de la pratique récente qui justifierait une telle conclusion. En des termes évidemment plus modérés, on pourrait néanmoins se demander si, dans une situation où l'Etat et les entités non-étatiques contribuent à assurer les fonctions de gouvernement sur l'ensemble d'un territoire, l'existence d'un fait illicite qualifié de la part du premier, qui n'a pas empêché une agression qu'il avait le devoir de prévenir, ne justifie pas une réponse différente. Dans le cas libanais, un tel fait illicite pourrait être constitué par le manquement du Liban de s'acquitter de ses obligations découlant de plusieurs résolutions du Conseil de sécurité, et notamment des résolutions 1553 et 1559. On a déjà rappelé que ces résolutions imposaient des obligations particulièrement significatives au Liban, allant jusqu'à définir le statut juridique particulier de cet Etat. Pour ce qui est de l'aspect qui nous intéresse, les deux résolutions imposaient clairement au gouvernement central du Liban d'étendre son contrôle sur tout le pays, «notamment par le déploiement des forces armées libanaises», ce qui est incompatible avec la reconnaissance de l'autonomie dont jouit le Hezbollah, qui aurait dû, en outre, être dissout et désarmé<sup>28</sup>.

Ces résolutions semblent donc envisager une obligation spécifique pour l'Etat libanais, dont la fonction était celle d'éloigner une menace contre la paix et la sécurité internationale. On peut alors avancer l'hypothèse que ce serait le non-respect de ces obligations de la part du Liban qui aurait conduit à une transformation des éléments structurels de la légitime défense, et donc à la possibilité de la diriger contre les structures militaires ou logistiques du Hezbollah sur le territoire libanais<sup>29</sup>. Il faut mettre en

27 - D'ailleurs il n'est pas clair si la sanction découle de l'attribution de la conduite des groupes privés à l'Etat territorial, du fait illicite consistant dans l'appui donné à ces groupes, ou bien s'il s'agit plutôt d'une sorte de responsabilité objective. Les différentes constructions ont été défendues dans l'élaboration doctrinaire. Pour un aperçu d'ensemble, voir FRANCK, «*Terrorism and the Right of Self-Defense*», in *American Journal of International Law*, 2001, p. 839 ss. ; DINSTEIN, *War, Aggression and Self-Defense*, 3a ed., Cambridge, 2001, p. 181 ss., 214 ss. Voir aussi CASSESE, «*Terrorism is also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*», in *European Journal of International Law*, 2001, p. 993 ss. Pour une évaluation de plusieurs questions soulevées par le phénomène du terrorisme à la lumière des règles sur la responsabilité internationale, voir DUPUY, «*State Sponsors of Terrorism: Issues of International Responsibility*», in *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, cité, p. 3 ss.

28 - Voir, en particulier, les points 3 et 4 de la résolution 1553, et 1, 2 et 4 de la résolution 1559.

29 - Il s'agit d'un illicite presque unanimement souligné par les Etats membres du Conseil de sécurité, qui en ont traité, toutefois, des conséquences fort différentes. Voir, par exemple, les positions exprimées dans la 5489<sup>e</sup> séance, du 14 juillet 2006 par les représentants de l'Argentine, selon lequel «le Gouvernement libanais doit assumer ses responsabilités dans le sud du pays et prendre les mesures nécessaires pour faire cesser les violations commises le long de la Ligne bleue depuis le territoire libanais. Nous lançons à nouveau un appel pour que les résolutions du Conseil de sécurité soient appliquées sans délai, en particulier les résolutions 425 (1978) et 1559 (2004), ainsi que les résolutions ultérieures», et par la représentante du Royaume-Uni, selon lequel «cette crise souligne la nécessité de mettre en œuvre pleinement et durablement la résolution 1559 (2004), et notamment l'importance que le Gouvernement libanais exerce ou soit en mesure d'exercer sa pleine autorité sur l'ensemble du territoire libanais».

évidence qu'une réponse positive à cette question n'impliquerait pas l'élargissement du domaine d'application *ratione materiae* ou *ratione personae* de la légitime défense mais tout simplement un élargissement de son domaine territorial<sup>30</sup>.

Il est vrai qu'en principe le titulaire actif des rapports juridiques découlant des résolutions du Conseil est l'organisation des Nations Unies, qui reste le seul sujet habilité à en demander le respect et à sanctionner une éventuelle violation<sup>31</sup>. L'existence d'un pouvoir de chaque Etat de mettre en œuvre unilatéralement les résolutions du Conseil se heurte aux mécanismes institutionnels de détermination et de sanction des situations susceptibles de mettre en danger la paix et la sécurité internationales. Mais dans ce cas, la question est, de quelque façon, renversée. Il ne s'agit pas de voir si un Etat a le pouvoir d'employer la force pour mettre en œuvre unilatéralement des résolutions du Conseil de sécurité. Il s'agit plutôt de voir si un Etat, qui avait un devoir spécifique de prendre des mesures pour éloigner une menace à la paix, en rétablissant son autorité exclusive sur son territoire, peut invoquer son droit à l'intégrité territoriale pour s'opposer, une fois qu'une agression s'est vérifiée, à des mesures de légitime défense contre l'agresseur.

On peut noter une certaine analogie entre cette hypothèse et certaines constructions doctrinales récentes qui tendent à mettre en évidence l'importance des liens qui s'établissent en fait entre l'Etat et les entités non-étatiques, dans l'attribution des conduites illicites. Ces tendances ont surtout pour but de baisser le seuil, considéré particulièrement haut, établi par la Cour internationale de Justice dans l'affaire Nicaragua, nécessaire pour attribuer une action armée transfrontalière à l'Etat territorial. Si la tolérance ou l'acquiescement de la part de l'Etat ne suffit pas, ce serait plutôt l'existence d'un comportement actif de soutien logistique et structurel, sinon militaire, qui pourrait justifier une action armée déclenchée contre des troupes irrégulières sur le territoire de cet Etat<sup>32</sup>. Dans une situation telle que celle du Liban, l'existence de formes particulièrement significatives de coordination entre l'Etat et les entités non-étatiques dans l'exercice des prérogatives de la puissance publique sur le territoire, qui s'ajoute au non respect de l'Etat de son devoir d'empêcher une agression, pourrait constituer le fondement juridique d'un devoir de cet Etat de tolérer une réaction en

---

30 - Cela veut dire, alors, que l'invocation de la légitime défense ne peut pas justifier une intervention sur le territoire autrui pour frapper des groupes irréguliers sans le consentement de l'Etat territorial, à moins, évidemment, que la conduite de ces groupes ne soit attribuable à cet Etat.

31 - On sait bien que la Cour internationale de justice, dans l'arrêt du 18 juillet 1966, relatif à l'affaire bien connu du Sud-Ouest africain (Éthiopie c. Afrique du sud, deuxième phase), a exclu en des termes très nettes que le système des Nations Unies ait institué « une sorte d'actio popularis, ou un droit pour chaque Etat membre d'une collectivité d'intenter une action pour la défense d'un intérêt public » (para. 88).

32 - Voir Condorelli, « Conclusion générale », dans Méhdi (dir.), *Les Nations Unies et l'Afghanistan*, cité, pp. 206-207.

légitime défense contre les structures militaires de ces entités sur son propre territoire.

Des éléments à l'appui de cette construction pourraient venir de l'observation des événements au Liban et de l'évaluation des réactions de la communauté internationale. Si le Hezbollah a été désigné presque universellement comme le responsable de l'attaque, on a aussi souligné la responsabilité de l'Etat libanais en conséquence du non-respect des résolutions du Conseil de sécurité. Sur le plan militaire, si la réponse israélienne a été qualifiée d'illicite, en tant que disproportionnée et dirigée contre des cibles militaires et civiles libanaises, il ne semble pas que les Etats aient aussi qualifiée l'action comme illicite en tant que dirigée au-dehors du domaine territorial strictement soumis au contrôle du Hezbollah. Une réponse dirigée contre des cibles militaires du Hezbollah et strictement proportionnée à l'exigence de repousser l'attaque<sup>33</sup> aurait pu être soustraite à la qualification d'illicéité.

## CONCLUSIONS

Bien que l'idée d'une nouvelle doctrine de la légitime défense contre des entités non-étatiques se soit répandue assez rapidement dans la doctrine et bien qu'elle puisse sembler, à première vue, être le remède le plus approprié pour faire face au phénomène du terrorisme international, l'analyse du cas libanais conduit à une conclusion différente.

En effet, il ne semble pas que la pratique récente ait forgé une nouvelle doctrine de la légitime défense applicable au-delà du domaine matériel ou subjectif (*ratione materiae* ou *ratione personae*) du régime traditionnel. Les cas de la pratique que l'on a invoqué peuvent être parfaitement expliqués dans le cadre des théories classiques sur la légitime défense. La réaction a été dirigée contre l'Etat territorial dans les cas où celui-ci représentait l'entité à laquelle il fallait attribuer la conduite des individus ou des groupes privés qui avaient lancé l'attaque, ou bien il constituait une entité structurellement complexe, caractérisée par un lien inextricable entre l'organisation publique et l'organisation de l'entité à première vue privée.

---

33 - Dans le cas d'espèce, il était difficile de soutenir que la réaction contre le Hezbollah, menée à une grande distance des zones des opérations militaires et clairement excédant la portée des attaques, pouvait être conforme aux exigences de nécessité et de proportionnalité de la réponse. Même si on soutenait qu'une série d'actions d'intensité limitée, se succédant dans le temps et liées par une connexion fonctionnelle, constitue néanmoins une attaque armée justifiant une réaction en légitime défense, il ne demeurerait pas moins que, en conformité avec la fonction de l'institut de la légitime défense, l'intensité de la réponse doit correspondre à l'exigence de repousser l'attaque, et non d'en prévenir de nouveaux, ou d'éliminer définitivement la menace. Je me permets, pour une considération moins épisodique de ces aspects qui ne manquent pas d'intérêt, mais qui en principe tombent au-dehors du domaine de la présente analyse, de renvoyer encore à ma contribution *Contextualising Proportionality*, cité plus haut, à la note 1.

Cette conclusion est tout à fait compatible avec la structure juridique de la règle sur la légitime défense, qui vise essentiellement un rapport bilatéral entre l'agresseur et l'agressé. Par contre, le régime de la légitime défense semble être structurellement inapproprié dans des situations plus complexes et nuancées, dans lesquelles il n'est pas facile d'identifier avec précision la nature et l'intensité des liens entre les Etats concernés (l'Etat agressé et l'Etat territorial) et les entités non-étatiques. Pour encadrer juridiquement le réseau des relations juridiques de ces trois entités, il peut être nécessaire d'avoir recours à une pluralité de règles juridiques qui relèvent de la légitime défense ou, le cas échéant, de la réaction unilatérale à l'illicite.

Sur chacun de ces points, l'analyse de la crise au Liban peut nous donner une série d'indications utiles.

La première indication concerne le contenu des règles sur l'imputation du fait illicite et la construction du rapport de responsabilité entre Etat territorial et Etat agressé. On a vu que les rapports très particuliers qui se sont établis au Liban entre l'Etat et les organisations non-étatiques échappent aux critères couramment employés pour déterminer l'attribution du fait illicite. La situation de demi-autonomie et demi-indépendance réciproque des deux entités, exige plutôt l'emploi de techniques d'analyse plus complexes applicables au cas spécifique. On a pourtant conclu qu'en dépit des liens très intenses entre les deux entités, les conduites du Hezbollah ne peuvent, en principe, pas être attribuées au Liban. On peut douter alors que cela puisse se vérifier dans une situation où les liens entre Etat et entité non-étatique sont encore plus faibles.

La deuxième indication concerne les conditions auxquelles le droit international contemporain subordonne l'exercice du droit de légitime défense. S'il n'y a pas de raisons logiques pour exclure qu'une attaque menée par des individus ou des groupes d'individus puisse constituer une attaque armée et que, par conséquent, la réaction de l'Etat puisse être qualifiée de légitime défense, il ne demeure pas moins vrai que la pratique requiert aussi l'existence d'un rattachement entre l'entité non-étatique et le territoire sur lequel elle exerce un contrôle qui équivaut à l'exercice de la puissance publique. Dans le cas de la guerre au Liban, c'est alors l'existence d'une forme de contrôle territorial de la part du Hezbollah qui constitue l'élément pouvant expliquer l'encadrement de la réaction d'Israël dans les catégories juridiques de la légitime défense. C'est ainsi que le rapport juridique de légitime défense s'est établi exclusivement entre le Hezbollah et Israël, sans concerner aussi l'Etat libanais.

Enfin, on a noté que le Liban pouvait néanmoins être considéré comme responsable du fait de ne pas avoir respecté l'obligation spécifique de réaliser et de maintenir un certain statut sur une partie de son territoire; une obligation qui aurait éloigné la menace d'agression, si elle avait été mise en œuvre. De cette conduite, on pourrait déduire le devoir du Liban de

tolérer le déroulement sur son territoire des opérations militaires contre le Hezbollah qui s'avéraient nécessaires à l'exercice du droit de légitime défense et qui devaient être proportionnées au but de repousser l'attaque. Cela indique que l'élargissement territorial de la légitime défense sur le territoire d'un Etat auquel l'attaque ne peut pas être attribuée dépend, en définitive, de l'existence d'un rapport de responsabilité entre l'Etat territorial et l'Etat agressé distinct de celui qui a donné lieu à la réponse armée.

La crise au Liban montre alors que la voie vers la définition d'un véritable droit d'intervention contre les activités terroristes des entités non-étatiques n'est pas aussi simple. En particulier, elle montre que la notion de légitime défense ne décrit que très sommairement le réseau complexe des relations juridiques qui s'établissent à la suite d'une attaque menée par des entités non-étatiques. Il ne semble pas possible de résumer dans une formule juridique unitaire, aussi complexe qu'elle soit, la variété potentiellement infinie des situations possibles. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de règles régissant la matière. Mais, plutôt qu'une pluralité de règles, allant de celles qui déterminent l'attribution du fait illicite, en passant par celles qui gouvernent l'emploi unilatéral de la force, jusqu'à celles qui concernent les réactions décentralisées à l'illicite, dont la considération conjointe nous donnera la solution la plus appropriée au cas d'espèce. C'est alors grâce à l'adoption d'une approche pragmatique, sans forcément aller à la recherche d'une règle générale et unique, que l'on peut trouver une solution à cette question. Si cette conclusion ne peut que partiellement satisfaire l'esprit juridique abstrait, elle paraît par ailleurs la seule capable de produire des effets équilibrés et donc de permettre une certaine mise à jour des règles classiques, en empêchant, en même temps, que celles-ci se fassent emporter par les nécessités impétueuses de la guerre au terrorisme.

## RESUME

L'idée d'une nouvelle doctrine de la légitime défense, évoquée surtout comme remède au phénomène du terrorisme transnational, s'est rapidement répandue dans la littérature et dans la pratique internationale récentes. En dépit de sa grande popularité, néanmoins, il n'est pas facile de la réconcilier avec la structure interétatique de la grande majorité des relations juridiques internationales, et, en particulier, avec les règles sur la répartition territoriale des compétences des Etats. L'examen des événements qui ont eu lieu au Liban pendant l'été 2006, semble confirmer que la notion de légitime défense ne décrit que très sommairement le réseau complexe des relations juridiques qui s'établissent à la suite d'une attaque menée par des entités non-étatiques et qui ne se développent pas seulement entre l'agresseur et l'agressé, mais qui concernent aussi l'Etat contre le territoire duquel la réaction armée se dirige. C'est alors de l'application de règles de nature très variée, à partir de celles qui déterminent l'attribu-

tion du fait illicite, en passant par celles qui gouvernent l'emploi unilatéral de la force, jusqu'à celles qui concernent les réactions décentralisées à l'illicite, que dépend le contenu et les limites du pouvoir d'intervention transfrontalière contre des groupes irréguliers.

## ABSTRACT

The existence of a new doctrine of self-defence against non-State actors is constantly gaining ground in recent legal scholarship and practice. In spite of its increasing popularity, however, such a doctrine is not easily reconciled with the structural postulates of the international legal order, still based on a strict notion of territoriality of States' authority. The analysis of the events occurred in Lebanon, in the Summer 2006, seems to confirm that the notion of self-defence only imprecisely describes the complex web of legal relations ensuing from an armed attack by a non-State entity, which do not develop only between that entity and the attacked State, but also concern the territorial State. Thus, the content and the limits of the power to intervene forcibly against non-State entities across international frontiers seems to depend on the application of a plurality of rules: from those concerning the attribution of conduct of private entities and governing the consequences of unlawful acts of States, to those governing unilateral recourse to force.

## RESUMEN

La idea de una nueva doctrina de la legítima defensa, evocada sobre todo respecto del fenómeno del terrorismo transnacional, se ha extendido rápidamente en la doctrina y en la práctica recientes. A pesar de su gran popularidad, no es fácil sin embargo reconciliarla con la estructura interestatal de la gran mayoría de las relaciones jurídicas internacionales y, en particular, con las reglas sobre la distribución territorial de las competencias de los Estados. El examen de los acontecimientos que han tenido lugar en el Líbano durante el verano de 2006 parece confirmar que la noción de legítima defensa no describe más que muy sumariamente la compleja red de relaciones jurídicas que se establecen tras un ataque armado llevado a cabo por entidades no estatales, y que no se desarrollan únicamente entre el agresor y el agredido sino que conciernen también al Estado contra cuyo territorio se dirige la reacción armada. Se plantea entonces la cuestión de la aplicación de reglas de muy diversa naturaleza, reglas que van desde atribución del hecho ilícito, al recurso unilateral a la fuerza y reacciones descentralizadas frente al ilícito, y de las que depende el contenido y los límites del poder de intervención transfronteriza contra grupos irregulares.