

Valérie LADEGAILLERIE

**L'INTERVENTION DE LA FRANCE
AU MALI
CADRE JURIDIQUE**

© Valérie LADEGAILLERIE
ISBN 979-10-96025-54-1

© Cette œuvre est protégée par le Code de la propriété intellectuelle selon la loi du 1^{er} juillet 1992.
Manuscrit déposé pour protection juridique. Coquilles non corrigées.
Citations autorisées avec la mention de l’auteur et <http://valerie-ladegaillerie.e-monsite.com>

Valérie LADEGAILLERIE

Docteur ès Science politique, Docteur ès Droit, Docteur ès Philosophie
Directeur département Droit, Sciences politiques, Stratégie militaire
Institut Européen de Recherche Sociétale et Stratégique
Chercheur participatif Anaxagora

L'ONU est-elle toujours le cadre légitime et respecté au regard du *jus ad bellum*¹? A l'heure de la "guerre contre le terrorisme", la Charte de l'ONU qui bannit explicitement et pour la première fois le recours à la menace ou à l'emploi de la force semble dépassée et, depuis quelques années, le Conseil de sécurité semble incapable de prôner une solution acceptée par les Etats membres alors qu'il a "la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale" - Charte des Nations Unies².

11 janvier 2013, le président Hollande décide sans mandat de l'ONU du déclenchement de l'Opération Serval. L'Opération Serval au Mali se comprend au regard des résolutions du Conseil de sécurité de l'année 2012 votées précédemment au déclenchement de l'intervention française mais elles ne doivent pas induire en erreur sur le fondement juridique de celle-ci entendu que la France intervient sur le territoire souverain du Mali sans mandat de l'ONU. Si légitime soit l'intervention française, est-elle légale pour autant au regard du DIP?³

➤ **LE CADRE PREEXISTANT A L'INTERVENTION FRANÇAISE : LES RESOLUTIONS DU CONSEIL DE SECURITE**

Début 2012, le Sahel connaît une escalade de violence des groupes rebelles qui menacent l'unité territoriale du Mali. Le Mouvement national de libération de l'Azawad revendique la fondation d'un Etat propre et déclare l'indépendance de l'Azawad le 6 avril. Après mutinerie, des éléments des forces armées maliennes revendiquent le pouvoir détenu alors par un gouvernement démocratiquement élu. Une médiation que mène le Burkina Faso, sous l'égide de la CEDEAO, aboutit à la nomination de Dioncounda Traoré, président de l'Assemblée nationale, en qualité de président de la République malienne par intérim. En vertu du Chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité adopte trois résolutions qui illustrent l'intérêt de la situation face aux menaces.

✕ **La résolution 2056 du 5 juillet 2012** met en exergue le rétablissement de l'ordre constitutionnel. Le Conseil

. exprime "son plein soutien aux efforts" de médiation des acteurs régionaux et internationaux, comme la CEDEAO et l'Union africaine et "son appui aux autorités de transition du Mali"

. évoque l'intégrité et la souveraineté de l'Etat malien et exhorte les "groupes rebelles présents dans le Nord du Mali" à mettre "complètement et immédiatement fin aux hostilités sans conditions"

Cette résolution s'inscrit dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et rappelle aux Etats membres les obligations qui sont les leurs découlant de précédentes résolutions et les engage "à soutenir l'entreprise de réforme des forces de sécurité maliennes et en renforcer les capacités". A la demande de l'Union africaine et de la CEDEAO un déploiement d'une force de stabilisation est évoquée.

✕ **La résolution 2071 du 12 octobre 2012** rappelle les éléments de la résolution 2056 et met en avant la force militaire internationale sollicitée par les autorités de transition maliennes. Le Conseil de sécurité se déclare "prêt" à donner suite à la demande pour qu'une force "prête son concours aux forces armées maliennes en vue de la reconquête des régions occupées dans le Nord du Mali" = la force militaire n'est conçue que dans le cadre international et sous l'égide des Nations-Unies.

¹ Jus ad bellum : droit de faire la guerre ie ensemble des critères autorisant la guerre.

² Charte des Nations Unies appelée aussi Charte de San Francisco : convention internationale signée le 26 juin 1945 à San Francisco à la fin de la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale par 51 pays représentant les différents continents.

³ DIP : Droit International Public.

✕ **La résolution 2085 adoptée le 20 décembre 2012** s'inscrit dans la ligne des deux précédentes. La résolution

- . met en exergue le processus politique qui doit conduire à "rétablir pleinement l'ordre constitutionnel et l'unité nationale" énonçant la tenue en 2013 d'élections présidentielle et législatives pacifiques et crédibles et la condamnation des groupes terroristes "solidement implantés dans le nord du Mali"

- . évoque le fait qu'"un règlement durable de la crise malienne ne peut être trouvé que sous la prééminence du Mali"

- . demande aux Etats membres un soutien et le déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) qu'il autorise par cette résolution avec l'objectif de "reprenre les zones du nord"

Objectifs et moyens de la Misma : demande de contingents, de matériel... de renseignement.

Sans mandat de l'ONU et sans attendre le déploiement de la MISMA, le président français M. Hollande engage les forces françaises au Mali le 11 janvier 2013 alors que la veille le président du Conseil de sécurité réaffirmait la volonté des membres de "s'attacher à mettre pleinement en oeuvre les résolutions du Conseil sur le Mali, en particulier la résolution 2085 dans tous ses aspects".

➤ **LE CADRE JURIDIQUE DE L'INTERVENTION AU MALI EVOQUE**

Le 9 janvier 2013, le président Hollande évoque le terrorisme, "cette forme de barbarie qui a déclaré la guerre à toutes les civilisations, a pris racine dans le Sahel et dans le nord du Mali".

Il précise que "la France, avec l'Union européenne, participera à la formation des forces armées, à la fois celle du Mali et celle des Africains par rapport à l'opération qu'eux seuls peuvent décider".

Il évoque le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* et signale que l'enjeu pour la France est "de rester en mesure de peser dans la gestion et le règlement des crises mettant en cause la sécurité internationale et nos intérêts stratégiques" et affirme que "la France intervient toujours au nom de la légalité internationale, sur mandat des Nations Unies, pour servir une cause encore plus grande que la nôtre qui est celle du maintien de la paix dans le monde". La France "a répondu à la demande d'aide du président du Mali appuyée par les pays africains de l'Ouest" et intervient "dans le cadre de la légalité internationale". Le 12 janvier à l'issue du Conseil restreint de défense, le président complète son propos et signale que la France "à la demande du Mali et dans le respect de la Charte des Nations Unies, s'est engagée pour appuyer l'armée malienne". De facto, les trois résolutions du Conseil de sécurité ne donnent aucun mandat à la France pour intervenir sur le territoire souverain du Mali.

La résolution de 2085 ne fait qu'autoriser le déploiement de la MISMA sous conduite africaine. Le président avance le fait que la France "préparerait" ce déploiement mais la résolution ni ne prévoit, ni n'autorise l'intervention préalable d'un Etat pour ce déploiement = interprétation erronée et excessive de la résolution qui ne constitue nullement un fondement juridique légal à l'intervention.

Le président souligne que l'action est "soutenue par l'ensemble de la Communauté internationale" et que la mission est accomplie "au nom de" cette même communauté internationale, cette affirmation exacte ne saurait constituer non plus un fondement juridique.

D'un point de vue opérationnel : divers membres des Nations Unies comme la Grande-Bretagne, les Etats-Unis ou la Russie appuient la France.

D'un point de vue politique, nombreux sont les Etats et en particulier les Etats africains qui expriment leur soutien à la France. Ces soutiens ne constituent pas pour autant une décision prise par le Conseil de sécurité. Dans le même esprit, la "guerre contre le terrorisme" ne constitue pas un fondement juridique à une intervention armée au regard de la Charte.

➤ **LA DEMANDE D'AIDE DU MALI : FONDEMENT JURIDIQUE DE L'INTERVENTION?**

"Intervenant dans un cadre juridique clair au profit d'un Etat faible de la zone instable du Sahel, la France a su, malgré d'importants défis, remporter une victoire militaire indéniable". - Rapport d'information n°1288 déposé par la Commission de la défense nationale et des forces armées en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'opération Serval au Mali présentés par MM. Guilloteau et Nauche, 18 juillet 2013, Assemblée nationale. A souligner que le rapport souligne l'implication de la France dans la recherche d'une solution diplomatique dans un cadre multilatéral qui implique les organisations régionales.

Argument : la France est intervenue au Mali suite à la demande d'aide formulée le 10 janvier 2013 par le président du Mali Traoré et au titre de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Ce qui est exact mais cela constitue-t-il un fondement juridique à l'intervention française?

La légitime défense de l'article 51 de la Charte des Nations Unies -

En vertu de l'article 2§4 de la Charte "les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force (...)". Le droit de recourir à la guerre, attribut de la souveraineté d'un Etat, est limité. L'article mentionné opère un tournant en posant *le principe de l'interdiction du recours à la force*. Mais dans l'article 51, la Charte énonce une "exception" au principe d'interdiction du recours à la force : "aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective" assortie de conditions tant conventionnelles que coutumières.

A noter que la légitime défense permet l'emploi de la force pour garantir la survie d'un Etat, en réaction à une "agression armée" menée par un Etat contre un autre Etat ou par des sujets autres du droit international. En 2001 : point de rupture. Au soutien de la guerre en Afghanistan le 7 octobre 2001, les Etats-Unis invoquent la légitime défense pour riposter à une "agression indirecte" : naissance d'une nouvelle doctrine qui considère que le fait d'héberger ou de tolérer la présence d'un groupe terroriste sur son territoire suffit à constituer une agression armée au sens de l'article 51 de la Charte. Ainsi la résolution 1368 du Conseil de sécurité du 12 septembre 2001 affirme le "droit inhérent" de légitime défense individuelle et collective et la résolution 1373 du 28 septembre 2001 évoque le "droit naturel" de légitime défense.

Il faut convenir que le Mali, état souverain, possède le droit de déployer sur son territoire des forces militaires et de saisir le Conseil de sécurité comme il l'a fait en demandant une intervention militaire en 2012 en cas de simple menace sans mettre en avant l'article 51 puisqu'il s'agit de la défense de son territoire. A souligner que la légitime défense de l'article 51 ne peut être nécessaire que si et dans la mesure où le Conseil de sécurité n'a pas de mesures nécessaires au regard de la situation considérée. Mais le Conseil de sécurité avait décidé du déploiement de la MISMA, moyen qui répondait au besoin d'aide du Mali. De facto, la France a considéré que le Conseil de sécurité n'avait pas pris les mesures nécessaires.

La demande d'aide à la France -

Le président du Mali demande l'aide de la France le 10 janvier 2013. Est-ce un fondement juridique? Cette lettre se place-t-elle dans le cadre d'un accord de défense préexistant entre la France et le Mali? Il existe bien un accord de défense entre les deux Etats (1985) mais il ne prévoit pas un soutien militaire, seulement une aide à la formation des forces maliennes. Il ne s'agit que de mettre à disposition des militaires français pour organiser et instruire les forces armées maliennes et, parallèlement, la France reçoit dans ses écoles de formation des stagiaires maliens mais l'accord "exclut toute possibilité de stationnement d'unités constituées des Forces armées françaises sur le territoire malien".

➤ **LA LEGITIMISATION DE L'INTERVENTION FRANÇAISE A POSTERIORI AVEC LA RESOLUTION 2100 DE 2013 DU CONSEIL DE SECURITE**

L'intervention armée de la France au Mali, après le déclenchement de l'Opération Serval, bénéficie du soutien de l'ONU exprimé par son Secrétaire général.

Le 14 janvier, Ban Ki-moon évoque "l'urgence de mettre en oeuvre tous les aspects de la résolution 2085" puis il se félicite que "des partenaires bilatéraux aient répondu à l'appel lancé par le Mali, à la demande et avec l'accord de ce pays, en vue de lui fournir une assistance lui permettant de faire face à l'avancée vers le Sud des groupes terroristes armés". Il souligne que "plusieurs pays, qui ont la capacité d'aider le Mali, lui fournissent actuellement une assistance" et que "les efforts se poursuivent en vue d'appliquer pleinement la résolution 2085". Le 27 janvier 2013, lors du Sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba, il réitère ses propos se félicitant que "l'armée malienne ait reçu rapidement l'assistance bilatérale souhaitée par le gouvernement".

Le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité le 25 avril 2013 la résolution 2100 qui reconnaît l'existence de l'intervention française. Le Conseil "réaffirme ... les principes fondamentaux du maintien de la paix, y compris ceux du consentement des parties, d'impartialité et de non recours à la force sauf le cas de légitime défense" puis condamne "fermement l'offensive lancée dans le sud du Mali le 10 janvier 2013 par des groupes armés terroristes et extrémistes" et "salue la célérité avec laquelle les forces françaises sont intervenues, à la demande des autorités de transition maliennes pour arrêter l'offensive de groupes armés terroristes et extrémistes dans le sud de Mali". A remarquer qu'il ne cite plus que la "demande des autorités de transition maliennes".

L'objet principal de la résolution demeure la création de la MINUSMA, mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali, en réponse à la demande des autorités maliennes pour le déploiement d'une telle opération, prenant alors la suite de la MISMA à compter du 1er juillet 2013 pour 12 mois.

Le mandat de la MINUSMA est précisé : l'armée française est autorisée "dans la limite de ses capacités et dans ses zones de déploiement à user de tous les moyens nécessaires (...) pour intervenir en soutien d'éléments de la Mission en cas de danger grave et imminent à la demande du Secrétaire général".

ANNEXE

OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SECURITE INTERNATIONALE DE L'ONU EN COURS

- ✕ Afrique - Sahara occidental (MINURSO), Mali (MINUSMA), République de centrafrique (MINUSCA), République démocratique du Congo (MONUSCO), Abiyé (FISNUA), Soudan du Sud (MINUSS)
- ✕ Asie/Pacifique : observateurs militaires en Inde et au Pakistan (UNMOGIP)
- ✕ Europe et Asie centrale : Kosovo (MINUK), Chypre (UNFICYP)
- ✕ Moyen-Orient : observateurs pour le désengagement (FNUOD), Liban (FINUL), surveillance de la trêve (ONUST)

juin 2021