

## LES ZONES D'EXCLUSION AERIENNE

JEAN-CHRISTOPHE MARTIN

*Professeur à l'Université Nice Sophia Antipolis  
Centre d'Etudes du Droit des Organisations européennes (CEDORE - EA 2139)*

Dans sa résolution 1973 (2011) sur la Libye, le Conseil de sécurité des Nations Unies décidait, dans une partie de la résolution intitulée « Zone d'exclusion aérienne », « (...) *d'interdire tous vols dans l'espace aérien de la Jamahiriya arabe libyenne afin d'aider à protéger les civils* » (point 6). Une zone d'exclusion aérienne consiste ainsi en une restriction voire une interdiction des vols dans l'espace aérien d'un Etat, imposée ici par le Conseil de sécurité dans un but de protection des populations civiles. Désormais utilisée dans des résolutions du Conseil de sécurité, la notion de « zone d'exclusion aérienne » (ci-après ZEA), récente en droit international, suppose d'emblée un éclaircissement. En 1995, Maurice Torelli qualifiait en effet de « *chaos sémantique aux effets juridiques indéterminés* » le vocabulaire relatif aux zones de sécurité, zones protégées, etc., citant d'ailleurs ici en particulier comme « *plus ou moins conformes au droit international* » des zones d'exclusion maritimes ou aériennes<sup>1</sup>.

La notion de ZEA ne fait actuellement pas l'objet d'une définition officielle et l'on constate que les principales sources du droit international des conflits armés ne contiennent notamment pas de disposition spécifique relative à la ZEA et, partant, ne la définissent pas. Il en va ainsi des Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977, qui ne contiennent aucune disposition relative spécifiquement aux ZEA, comme des règles coutumières du droit international humanitaire telles que codifiées récemment sous l'égide du CICR<sup>2</sup>. En revanche, les manuels militaires de certains Etats contiennent des dispositions sur l'interdiction ou la limitation des vols, de même que les textes de codification privée élaborés dans le cadre de recherches doctrinales : il en va ainsi du projet de « Règles de La Haye de 1923 sur la guerre aérienne » (règles 30 à 35)<sup>3</sup> et, surtout, du « Manuel de Harvard de 2009 sur la guerre aérienne » (règles n° 105 à 110)<sup>4</sup>,

<sup>1</sup> Maurice TORELLI, « Les zones de sécurité », *RGDIP*, Vol. 99/4, 1995, p. 789.

<sup>2</sup> Jean-Marie HENCKAERTS et Louise DOSWALD-BECK (dir.), *Droit international humanitaire coutumier*, Volume I : Règles, 2006, CICR-Bruylant, Bruxelles, p. 47.

<sup>3</sup> Voir Heinz Marcus HANKE, « Les Règles de La Haye de 1923 concernant la guerre - Contribution au développement dans le droit international de la protection de la population civile contre les attaques aériennes », *Revue internationale de la Croix-rouge* 01/1993, volume 75, pp. 13-49.

<sup>4</sup> *Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*, Berne, 15 mai 2009 : <http://www.ihlresearch.org/amw/>. Ce manuel a été élaboré dans le cadre du « Program on Humanitarian Policy and Conflict Research » de l'Université de Harvard.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire  
et auprès des éditions A.Pedone  
13 rue Soufflot 75005 Paris France

tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : [librairie@apedone.net](mailto:librairie@apedone.net) - site : [www.pedone.info](http://www.pedone.info)

JEAN-CHRISTOPHE MARTIN

qui constitue un outil récent de référence sur lequel il convient de s'appuyer largement ici, tout en soulignant sa nature juridique relative puisqu'il s'agit d'un texte de codification privée<sup>5</sup>, néanmoins élaboré avec la participation de certains gouvernements.

Il convient de rappeler dans ce contexte que le droit international des conflits armés définit plusieurs types de zones que les parties belligérantes peuvent créer dans le but de protéger des personnes ne participant pas aux hostilités : « zones et localités sanitaires », « zones et localités sanitaires et de sécurité », « zones neutralisées », « localités non défendues » et « zones démilitarisées ». Ces types de zones présentent, pour certaines, un intérêt dans le cadre de la présente étude, dans la mesure où le but poursuivi par l'instauration de telles zones est de protéger la population civile ou des biens de nature civile ; il s'agit de prendre des mesures pour que des lieux, dans lesquels se trouve une grande concentration de personnes ne participant pas aux hostilités, ne soient pas attaqués. C'est également en effet le but que poursuivra bien souvent l'établissement d'une ZEA, qui consiste en la limitation (restriction voire interdiction) des vols dans un espace aérien délimité. Ce n'est toutefois pas le seul but que peut poursuivre l'établissement d'une ZEA, qui apparaît plus largement comme une méthode de la guerre aérienne, permettant de poursuivre des objectifs militaires, d'empêcher, contrarier les activités militaires de l'Etat concerné.

Par ailleurs, la notion de « zone d'exclusion aérienne » doit, dans une première approche, être nettement distinguée de trois notions, qui renvoient également à des moyens, bien différents, emportant des restrictions à la liberté aérienne :

- Tel est d'abord le cas des embargos aériens décidés par le Conseil de sécurité en tant que mesure dans le cadre de son action de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Conseil de sécurité peut en effet imposer, au titre de l'article 41 de la Charte des Nations Unies, « l'interruption complète ou partielle (...) des communications (...) aériennes » avec un Etat. Il l'a fait à de nombreuses reprises, vis-à-vis de l'Irak, dans le cadre du conflit yougoslave, contre la Libye, le Soudan, l'UNITA, la junte militaire de Sierra Leone, les Talibans... L'obligation faite aux Etats en vertu de l'article 41 de mettre en œuvre un embargo aérien<sup>6</sup> ne constitue à l'évidence pas une ZEA. Elle n'emporte d'ailleurs pas d'autorisation de recourir à la force et ne constitue pas une base juridique pour établir une ZEA.

<sup>5</sup> Il convient de noter ici que les auteurs de ce manuel y ont précisé sans ambages que le travail s'en tient à de la codification « à droit constant » des règles du droit international positif. « The goal is rather to present a methodical restatement of existing international law on air and missile warfare, based on the general practice of States accepted as law (*opinio juris*) and treaties in force. No attempt has been made to be innovative or to come up with a *lex ferenda* (however desirable this may appear to be): the sole aim has been to systematically capture in the text the *lex lata* as it is » : Commentaire du Manuel, p. 2.

<sup>6</sup> Au point 3 de la résolution 670 (1990), le Conseil de sécurité décidait par exemple que « tous les Etats, nonobstant l'existence de droits ou obligations conférés ou imposés par tout accord international ou contrat conclu ou licence ou permis délivré avant la date de la présente résolution, refuseront la permission de décoller de leur territoire à tout aéronef qui transporterait, à destination ou en provenance de l'Irak ou du Koweït, toute cargaison autre que des denrées alimentaires acheminées en raison de circonstances d'ordre humanitaire (...) ».

GUERRE AÉRIENNE ET DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

- Tel est ensuite le cas des blocus aériens, imposés dans le cadre d'opérations militaires ou de conflits armés<sup>7</sup> : selon cette technique éprouvée, un Etat entend bloquer l'entrée ou la sortie par les avions de zones placées sous le contrôle de l'ennemi, qui visent en particulier à empêcher des aéronefs (y compris civils ou neutres) de transporter des biens ou personnes en soutien à l'ennemi. Ici, il s'agit en somme d'empêcher le franchissement d'une ligne par les aéronefs<sup>8</sup>, plutôt que d'établir une véritable zone d'exclusion aérienne, qui doit être comprise comme un espace tridimensionnel au sein duquel les vols sont interdits. Dans le cas du blocus, le contrôle ne s'opère ainsi pas sur une zone mais sur une ligne seulement<sup>9</sup>. On relèvera toutefois qu'un aéronef qui tente de violer le blocus aérien peut être intercepté, forcé à atterrir, inspecté, capturé, voire attaqué en cas de résistance (devenant ce faisant un objectif militaire)<sup>10</sup>. En cela, les régimes juridiques des opérations de mise-en-œuvre des blocus aériens et des ZEA peuvent être rapprochés.

- Tel est enfin le cas du droit coutumier d'un Etat belligérant de contrôler la zone immédiate des opérations navales<sup>11</sup>, codifié par le Manuel de San Remo de 1994 sur le droit international applicable aux conflits armés en mer : « *A proximité immédiate d'opérations navales, les aéronefs civils doivent se conformer aux instructions des belligérants relatives à leur cap et à leur altitude* » (règle n° 73) ; et « *Rien dans la présente section ne doit être considéré comme portant atteinte au droit coutumier des belligérants de contrôler les navires et aéronefs neutres dans le voisinage immédiat des opérations navales* » (règle n° 108, relative aux zones d'exclusion maritime). Ce contrôle peut impliquer la mise en œuvre de règles restrictives pour l'aviation, mais ne constitue pas pour autant une ZEA.

La ZEA se distingue en effet de ces différentes notions, tout en partageant avec elles certaines caractéristiques. En établissant une ZEA, un ou plusieurs Etat(s) prétend(ent) exercer son/leur contrôle sur l'espace aérien considéré, et interdi(sen)t non seulement l'accès aux aéronefs non autorisés mais le vol au sein de la zone délimitée. Ainsi, le décollage d'un aéronef à l'intérieur de la zone

<sup>7</sup> L'article 42 de la Charte des Nations Unies mentionne les « mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies ».

<sup>8</sup> Le Manuel de Harvard (Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare) consacre les règles 147-159 au blocus aérien, qu'il définit comme « a belligerent operation to prevent aircraft (including UAVs/UCAVs) from entering or exiting specified airfields or coastal areas belonging to, occupied by, or under the control of the enemy » (règle 147).

<sup>9</sup> Le commentaire de la règle 105 a) du Manuel de Harvard distingue nettement les zones d'exclusion et les blocus aériens (Commentaire, p. 236 § 9) en précisant : « "Exclusion zones" or no-fly zones may not be abused for preventing enemy exports on board neutral aircraft (or vessels). The only lawful method for achieving that goal is blockade (for aerial blockade, see Section V) ».

<sup>10</sup> La règle 156 du Manuel de Harvard énonce : « For an aerial blockade to be considered effective under Rule 151, it is required that civilian aircraft believed on reasonable grounds to be breaching, or attempting to breach, an aerial blockade, be forced to land, inspected, captured or diverted. If civilian aircraft clearly resist interception, an order to land and capture, they are at risk of attack after prior warning. As for civilian airliners, Section J applies ».

<sup>11</sup> Commentaire du Manuel de Harvard, p. 236 § 9 : « "Exclusion zones" and no-fly zones must be clearly distinguished from the customary belligerent right to control the immediate area of naval operations and neutral communication at sea ».

JEAN-CHRISTOPHE MARTIN

constitue lui-même une violation. L'Etat imposant la ZEA entend opérer des mesures de contrainte pour assurer le respect de l'interdiction, en recourant selon que de besoin à la force, y compris en ouvrant le feu contre un aéronef pénétrant dans la zone ou y évoluant. A cet égard, il convient de rappeler que le concept de « zone d'exclusion » a été forgé dans le cadre de la guerre navale, et que le concept de « zone d'exclusion maritime » intéresse déjà l'élément aérien, puisque l'exclusion maritime est non seulement mise en œuvre par des moyens militaires aériens, mais éventuellement aussi *contre* des aéronefs. Au-delà, les zones d'exclusion sont désormais reconnues comme une méthode de la guerre aérienne, ce qui pose la question de savoir si des règles de droit international spécifiques s'y appliquent<sup>12</sup>, distinctes de celles de la zone d'exclusion maritime. Si les conventions du droit des conflits armés ne contiennent pas de disposition spécifique sur les ZEA, le Manuel de Harvard de 2009 sur la guerre aérienne codifié quant à lui, à la lumière de la pratique, un régime juridique qui concerne les ZEA établies par les belligérants dans le cadre d'un conflit armé.

La pratique récente montre par ailleurs que, au-delà de la seule perspective du droit des conflits armés – sur laquelle se focalise le Manuel de Harvard –, la notion de ZEA recouvre une autre dimension et, du point de vue juridique, deux types de ZEA doivent en somme être distingués :

D'une part, la notion de ZEA renvoie à une méthode de guerre, par laquelle une partie belligérante à un conflit armé déclenché interdit les vols dans un espace aérien – un espace aérien national d'une partie belligérante ou espace aérien international (cf. *infra*) – relevant de la zone de conflit. Un exemple peut être cité en illustration : l'établissement le 30 avril 1982 par le Royaume-Uni d'une interdiction totale des vols dans une zone de 200 miles nautiques centrée sur les îles Malouines. Cette interdiction<sup>13</sup> venait ainsi compléter (dans un concept alors baptisé « zone d'exclusion totale ») la zone d'exclusion maritime instituée le 12 avril 1982 sur la même aire.

D'autre part, on entend par ZEA un mode d'intervention de « tiers » qui réagissent à une crise humanitaire au sein d'un Etat, en interdisant les vols dans l'espace aérien de cet Etat afin de protéger les populations civiles contre les offensives aériennes. Il s'agit ainsi d'une intervention extérieure dans un conflit local<sup>14</sup>. L'établissement d'une telle ZEA dans l'espace aérien d'un Etat apparaît

---

<sup>12</sup> Le commentaire du Manuel de Harvard précise au sujet des « exclusion zones » que « the legality of "exclusion zones" has been a matter of dispute in post-WWII State practice. (...) However, since the 1990s, "exclusion zones" have gained increasing acceptance and they have been recognized as a lawful method of warfare, to varying extents, in military manuals and elsewhere » : pp. 235-236.

<sup>13</sup> Dans une note transmise par le gouvernement britannique le 23 avril à l'Argentine par l'entremise de l'Ambassadeur de Suisse à Buenos Aires, le Royaume-Uni annonçait que « Tout navire ou avion, civil ou militaire, qui est trouvé dans cette zone sans l'autorisation expresse du ministre de la Défense à Londres, sera considéré comme opérant en soutien de l'occupation illégale, sera en conséquence considéré comme hostile et sera susceptible d'être attaqué par les forces britanniques » : Martin MIDDLEBROOK, *Fight for the Malvinas*, Viking, Londres, 1989, p. 142.

<sup>14</sup> Par exemple, aux fins de son étude pour l'US Air Force, Karl P. Mueller donne la définition suivante du concept de « no-fly zone » : « a no-fly zone can be defined as a policy under which an outside actor overtly prohibits some or all aircraft flight over a specified territory and undertakes to

GUERRE AÉRIENNE ET DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

comme une forme d'occupation aérienne<sup>15</sup>, puisque les opérations visent dans ce cas à priver un Etat souverain, par la contrainte et sans son consentement, de l'utilisation de son propre espace aérien et d'exercer son contrôle sur son territoire, sa compétence territoriale dans sa dimension aérienne. De telles ZEA, qui soulèvent des enjeux juridiques tant quant à leur établissement (droit du recours à la force) qu'à leur mise en œuvre par des moyens militaires, ont été mises en œuvre à trois reprises : en Irak après la Guerre du Golfe, dès 1991 (opérations « *Provide Comfort* », « *Northern Watch* » et « *Southern Watch* »), en Bosnie-Herzégovine à partir de 1992, et en Libye en 2011<sup>16</sup>. Ces différentes ZEA se sont révélées efficaces pour protéger les populations civiles contre les attaques aériennes, sans pour autant permettre d'éviter que des massacres soient commis par les forces terrestres.

A la lumière tant de la pratique que des règles du droit international applicables, notamment celles codifiées dans le Manuel de Harvard s'agissant du droit des conflits armés, nous nous pencherons sur le cadre juridique de ces deux types de ZEA, en nous intéressant d'une part à l'établissement de telles zones (I) et, d'autre part, à leur mise en œuvre, c'est-à-dire la conduite des opérations nécessaires pour faire respecter l'interdiction de vol (II).

I. L'ÉTABLISSEMENT DE LA ZONE D'EXCLUSION AÉRIENNE

S'agissant de la question de l'établissement d'une ZEA, qui porte surtout sur le *jus ad bellum* pour les ZEA constituant une intervention extérieure dans un conflit local, deux points doivent être abordés : celui du fondement juridique de l'établissement une ZEA (A) et celui des conditions qui doivent être respectées à cette fin (B).

A. Le fondement juridique des ZEA établies par des tiers

L'établissement par un tiers – un ou plusieurs Etats, une ou plusieurs organisations internationales – d'une ZEA sur le territoire d'un Etat est *prima facie* contraire au principe cardinal de souveraineté de l'Etat et à l'interdiction de recourir à la force contre lui (art. 2 § 4 de la Charte des Nations Unies), voire celle de s'immiscer dans ses affaires intérieures (art. 2 § 7 de la Charte).

---

intercept aircraft violating the prohibition or otherwise punish those responsible for violations » : « Denying Flight - Strategic Options for Employing No-Fly Zones », rapport préparé sous l'égide de la RAND Corporation, 2013, site Internet : <[http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR400/RR423/RAND\\_RR423.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR400/RR423/RAND_RR423.pdf)>, p. 2.

<sup>15</sup> Selon Michael N. SCHMITT, il s'agit d'une « de facto aerial occupation of sovereign airspace in which, absent consent of the entity authorizing the occupation, only aircraft of the enforcement forces may fly » : « Clipped Wings: Effective and Legal No-Fly Zone Rules of Engagement », *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 1998, vol. 20, p. 729.

<sup>16</sup> L'établissement d'une ZEA en Syrie, réclamé par l'« Armée syrienne libre » et le « Conseil national syrien », a été envisagé dès 2012 par les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni. Cette option n'a toutefois finalement pas été retenue en juin 2013. Une telle option aurait théoriquement supposé une décision du Conseil de sécurité, qui était peu probable en raison du risque de veto de la Russie voire de la Chine.