



L'INTERVENTION ARMÉE CONTRE L'IRAQ ET LA QUESTION DE L'AUTORISATION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Maurizio ARCARI

I. INTRODUCTION

Le 19 mars 2003, à la veille de l'intervention armée menée par les forces des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie contre l'Iraq, le Conseil de sécurité se réunissait pour examiner le programme de travail futur de la Commission des Nations Unies (COCOVINU) chargée du contrôle, de la vérification et de l'inspection du désarmement de l'Iraq. On peut bien imaginer l'atmosphère surréelle qui devait peser sur cette réunion. La décision de déclencher l'action armée venait d'être annoncée au monde par le Président des États-Unis,¹ et les inspecteurs de l'ONU avaient reçu l'ordre de retrait de l'Iraq. En prenant la parole à la conclusion du débat, le Secrétaire général, M. Kofi Annan, remarquait:

“Il va sans dire que je partage entièrement les regrets exprimés par de nombreux membres du Conseil déçus qu'il n'ait pas été possible de parvenir à une position commune. Nous ne sommes peut-être pas d'accord au sujet de cette question complexe, mais nous n'en devons pas moins considérer que *c'est un jour sombre pour l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale*”².

1. Pour un exposé synthétique des événements qui ont porté à cette décision voir S.D. MURPHY, *Contemporary Practice of the United States relating to International Law*, American Journal of International Law, 2003, pp. 419-432 (pp. 424-425 pour l'allocation à la nation du Président Bush annonçant l'*ultimatum* au régime de Saddam Hussein).

2. Voir doc. S/PV.4721 du 19 mars 2003, p. 24 (nous soulignons).



Il est frappant de constater que cette même expression (“*this is a sad day for the United Nations and the world*»)³ avait déjà été utilisée par le Secrétaire général cinq ans auparavant, le 16 décembre 1998, lorsque les États-Unis et le Royaume-Uni — suite à l’énième “crise des inspecteurs” entre l’ONU et l’Iraq, mais sans une autorisation expresse du Conseil de sécurité— avaient lancé une campagne de frappes aériennes sur Bagdad, connue sous le nom de code “renard du désert”⁴.

Ces “cris de douleur” du Secrétaire général révèlent que le sujet qui a polarisé le débat juridique au sein des Nations Unies et de la communauté internationale face à la guerre iraquienne de 2003 — celui de la légalité d’une intervention armée en l’absence de l’aval du Conseil de sécurité— n’est pas du tout nouveau⁵. Au contraire, ce sujet s’est présenté et renouvelé maintes fois tout au long de l’histoire, qui couvre plus d’une décennie, de la confrontation entre l’Iraq, les Nations Unies et certains membres occidentaux de l’Organisation.

D’ailleurs, il faut constater que les mêmes États intervenant contre l’Iraq en 2003, faute d’obtenir une autorisation expresse du Conseil mais soigneux d’éviter la qualification de leur action armée comme unilatérale, se sont constamment efforcés de placer cette initiative dans le cadre de la “légalité onusienne”, grâce à des arguments juridiques reposant, pour l’essentiel, sur les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité à l’occasion de la (première) “guerre du Golfe” de 1991⁶. Ces arguments eux-mêmes ne sont pas du tout originaux, car ils avaient été exploités par les États occidentaux pour justifier les différentes actions armées unilatérales menées contre l’Iraq tout au long des années 1990⁷.

3. Voir le Communiqué de presse SG/SM/6841 IK/265 du 16 décembre 1998 (en anglais).

4. Sur cette crise voir notamment J.M. THOUVENIN, *Le jour le plus triste pour les Nations Unies, les frappes anglo-américaines de décembre sur l’Iraq*, Annuaire Français de Droit International, 1998, pp. 209-231.

5. Pour avoir une idée des divisions créées aux Nations Unies par le sujet de l’autorisation à l’intervention armée contre l’Iraq, il suffit de donner une lecture sommaire aux comptes rendus provisoires (qui occupent presque 300 pages) des débats publics sur la question iraquienne (assez curieusement toujours libellée sous le titre de “situation entre l’Iraq et le Koweït”) tenus aux séances du Conseil de sécurité du 18 et 19 février 2003 (où 59 États membres des Nations Unies ont pris la parole: doc. S/PV.4709 *plus* Resumption 1), du 11 et 12 mars 2003 (où 51 États ont pris la parole: doc. S/PV.4717 *plus* Resumption 1), et du 26 et 27 mars 2003 (où 79 États ont pris la parole: doc. S/PV.4726 *plus* Resumption 1).

6. Voir *infra*, le texte accompagnant la note 38.

7. Pour un récent panorama des interventions armées unilatérales menées par les États-Unis et le Royaume-Uni contre l’Iraq après la fin de la guerre du Golfe de 1991



Cette note se propose, sans vouloir encadrer le sujet des autorisations du Conseil de sécurité de recourir à la force dans ses aspects les plus généraux et institutionnels⁸, d'analyser la question de l'autorisation du Conseil à l'intervention armée déclenchée contre l'Iraq en 2003, telle qu'elle s'est déroulée à partir de l'adoption de la résolution 1441 (2002) du 8 novembre 2002. Après avoir constaté qu'il n'était possible de tirer de la résolution 1441 (2002) aucune autorisation formelle de recours à la force (II), on se penchera sur certains éléments d'ambiguïté contenus dans la résolution qui ont pourtant été exploités par les États-Unis, le Royaume-Uni et leurs alliés aux fins d'envisager une sorte d'autorisation implicite à l'intervention armée contre l'Iraq (III). Cela nous permettra de constater que dans le dénouement de la crise iraquienne les efforts de certains États visant aussi bien à l'interprétation unilatérale des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité qu'à leur exécution unilatérale ont joué un rôle crucial (IV). Finalement, quelques remarques conclusives à propos des implications de cette crise pour le système de sécurité collective des Nations Unies seront dégagées (V).

Avant d'aborder le sujet, deux précisions s'imposent. Premièrement, on ne se penchera pas par la suite, sinon très incidemment⁹, sur la possibilité de trouver une éventuelle base juridique à l'action armée contre l'Iraq dans des paramètres extérieurs au système de la Charte des Nations Unies, issus du droit international général¹⁰ et tout spécialement de l'argument de la légitime

et des argumentations juridiques évoquées à l'appui de ces interventions, voir C. GRAY, *From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq*, *European Journal of International Law*, 2002, pp. 1-19.

8. Parmi les maintes études générales et systématiques consacrées au sujet des autorisations du Conseil de sécurité à l'emploi de la force, voir notamment l'ouvrage de D. SAROOSIL, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the United Nations Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, 1999; voir aussi N.D. WHITE et Ö. ÜLGEN, *The Security Council and the Decentralized Military Option: Constitutionality and Function*, *Netherlands International Law Review*, 1997, pp. 378-413; N. BLOKKER, *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'*, *European Journal of International Law*, 2000, pp. 541-568; L.-A. SICILIANOS, *L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force: une tentative d'évaluation*, *Revue Générale de Droit International Public*, 2002, pp. 5-48.

9. Voir *infra*, à la note 67.

10. Pour une évaluation critique de la légalité de la guerre contre l'Iraq de 2003 à la lumière des règles du droit international général voir notamment l'étude de P. PICONE, *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, *Rivista di Diritto Internazionale*, 2003, pp. 229-393. Voir aussi P. WECKEL, *L'usage déraisonnable de la force*, *Revue Générale de Droit International Public*, 2003, pp. 377-400; R. HOFMANN, *International Law and the Use of Military Force Against Iraq*, *German Yearbook of International Law*, 2002, pp. 9-34.

défense (préventive)¹¹. L'analyse sera donc conduite en se tenant sous l'angle très strict des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Deuxièmement, il faut signaler que, même dans cette perspective, on réservera peu d'attention à l'argument d'une éventuelle légitimation *a posteriori* de la guerre contre l'Iraq, dérivant des résolutions du Conseil successives à la fin des hostilités. Un tel argument, qui a parfois été encadré par la doctrine dans la catégorie des autorisations du Conseil de sécurité de recourir à la force¹², à notre avis est en contradiction avec la logique d'un acte, celui de l'autorisation, qui devrait toujours intervenir *ex ante facto*, s'agissant de la délégation du pouvoir de coercition armée du Conseil aux États membres des Nations Unies et du contrôle par le Conseil des pouvoirs délégués¹³. Pourtant, cet argument sera seulement effleuré dans la partie conclusive de l'exposé¹⁴.

11. Bien que les États de la coalition intervenant contre l'Iraq se soient constamment efforcés de justifier leur action par référence aux résolutions existant du Conseil de sécurité, l'argument faisant appel à la théorie de la légitime défense préventive a été évoqué par les États-Unis au moins dans deux occasions. À l'occasion du débat du Conseil de sécurité suivant l'adoption de la résolution 1441 (2002) le 8 novembre 2002, le délégué de ce pays a affirmé que "Si le Conseil de sécurité n'agit pas de façon résolue en cas de nouvelle violation de la part de l'Iraq [de ses obligations de désarmement], cette résolution [la résolution 1441 (2002)] n'empêche aucun État Membre d'agir pour se défendre contre la menace que représente l'Iraq, d'appliquer les résolutions pertinentes de l'ONU et de protéger la paix et la sécurité mondiales" (doc. S/PV. 4644 du 8 novembre 2002, p. 4 - nous soulignons). Dans la lettre du 20 mars 2003 envoyée par les États-Unis au Président du Conseil de sécurité annonçant le commencement des opérations militaires en Iraq, l'on trouve le passage suivant: "Les actions que mènent actuellement les forces de la coalition constituent une réaction appropriée. Elles sont nécessaires pour protéger les États-Unis et la communauté internationale contre la menace que fait peser l'Iraq et pour rétablir la paix et la sécurité internationale dans la région. Attendre plus longtemps ne ferait que permettre à l'Iraq de poursuivre ses activités illégales et menaçantes" (doc. S/2003/351 du 21 mars 2003, p. 2).

12. Cet argument a été développé par certains auteurs se référant à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité, par laquelle on aurait légitimé *ex post facto* l'intervention armée menée par l'OTAN contre la République Fédérale de Yougoslavie au dehors de toute autorisation préalable des Nations Unies: voir notamment A. PELLET, "La guerre du Kosovo" - *Le fait rattrapé par le droit*, Forum du droit international, 1999, pp. 160-165, spécialement pp. 164-165; et L. CONDORELLI, *La risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza e l'intervento NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia*, dans N. RONZITTI (a cura di), NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana, Milano, 2000, pp. 31-41, spécialement pp. 39-40.

13. Sur ce point, nous partageons les critiques bien fondées de O. CORTEN et F. DUBUISSON, *L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une "autorisation implicite" du Conseil de sécurité*, Revue Générale de Droit International Public, 2000, pp. 873-909, aux pages 905-907. Voir aussi SICILIANOS, *L'autorisation* cit. *supra*, note 8, pp. 45-46; et, par rapport à la résolution 1244 (1999) sur le Kosovo, M. G. KOHEN, *L'emploi de la force et la crise du Kosovo: vers*



II. LA RÉOLUTION 1441 (2002) ET SON INTERPRÉTATION PAR LES MEMBRES DU CONSEIL DE SÉCURITÉ, OU DE L'ABSENCE D'AUTORISATION EXPLICITE OU IMPLICITE À L'INTERVENTION CONTRE L'IRAQ

La question de la supervision internationale des obligations de l'Iraq en matière de désarmement, imposées par la résolution du Conseil de sécurité 687 (1991) du 3 avril 1991¹⁵, était dormante depuis l'opération "renard du désert" de 1998. À la veille de la massive campagne aérienne conduite contre Bagdad par les forces anglo-américaines entre le 16 et le 19 décembre de cette année-là, les inspecteurs de la Commission spéciale des Nations Unies (UNSCOM) et de l'AIEA, chargés du contrôle des capacités chimiques, biologiques et nucléaires de l'Iraq, avaient été retirés. À partir de ce moment-là les inspections internationales *de facto* demeuraient interrompues¹⁶.

un nouveau désordre international, Revue Belge de Droit International, 1999, pp. 122- 148, spécialement pp. 132 et 141-142.

14. Voir *infra*, le texte accompagnant les notes 86-87.

15. Voir notamment la section C de la résolution 687 (1991), adoptée par le Conseil de sécurité suite à la fin des hostilités entre l'Iraq et la coalition militaire agissant pour la libération du Koweït. Dans cette section de la résolution on prévoyait en particulier la destruction, l'enlèvement ou la neutralisation des armes chimiques et biologiques de l'Iraq (paragraphe 8, lettre a), de ses missiles balistiques d'une portée supérieure à 150 kilomètres (paragraphe 8, lettre b) et de tous éléments, matériaux ou composants pouvant servir à fabriquer ou mettre au point des armes nucléaires (paragraphe 12). De plus, la résolution établissait que le désarmement de l'Iraq dans les domaines mentionnés et la vérification de ses capacités biologiques, chimiques, balistiques et nucléaires devait avenir sous supervision internationale, au moyen d'inspections sur place menées par une Commission spéciale des Nations Unies (UNSCOM) et par l'Agence internationale de l'énergie atomique. Finalement, il faut rappeler que la résolution 687 (1991) érigeait l'exécution par l'Iraq des obligations susmentionnées en condition de levée de l'embargo imposé par le Conseil avec la résolution 661 (1990) du 6 août 1990 (paragraphe 22). Pour un aperçu général du contenu de la résolution 687 (1991) et des problèmes juridiques relatifs voir S. SUR, *La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix*, Annuaire Français de Droit International, 1991, pp. 25-90 ; L.D. ROBERTS, *United Nations Security Council 687 and Its Aftermath : The Implications for Domestic Authority and the Need for Legitimacy*, New York University Journal of International Law and Politics, 1993, pp. 593-626 ; U. VILLANI, *L'intervento nella crisi del Golfo*, dans P. PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, pp. 15-59, spécialement pp. 52-59.

16. Par l'adoption de la résolution 1284 (1999) du 17 décembre 1999 le Conseil de sécurité avait essayé de remédier à cette situation, avec la prévision d'un régime d'inspections renforcées faisant chef à la nouvelle Commission de contrôle, de



Le dossier iraquien était réouvert publiquement le 12 septembre 2001, à l'occasion de l'allocution du Président des États-Unis devant l'Assemblée générale des Nations Unies. Le Président G.W. Bush annonçait l'intention de son pays de collaborer avec les Nations Unies pour obtenir de l'Iraq l'exécution des obligations imposées par les résolutions du Conseil de sécurité, tout en avertissant que "les résolutions du Conseil de sécurité seront appliquées (...) sans quoi nous serons obligés d'agir"¹⁷.

Dans les semaines suivantes, les efforts de la diplomatie américaine se dirigeaient vers l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité assignant à l'Iraq un terme de rigueur pour l'exécution de ses obligations en matière de désarmement, cet *ultimatum* étant assorti d'une autorisation au recours automatique à la force en cas d'infraction¹⁸. Suite à l'opposition de nombreux pays (et tout particulièrement de certains membres permanents du Conseil de sécurité) à l'adoption d'une telle démarche¹⁹, des négociations intensives

vérification et d'inspection des Nations Unies (COCOVINU), qui devait remplacer l'ancienne UNSCOM (section A de la résolution). Entre autres, dans la résolution il y avait une tentative de lier le fonctionnement du régime des inspections à un programme de révision et à la suspension des sanctions imposées par le Conseil avec la résolution 661 (1990) (section D). Toutefois, la Fédération de Russie, la Malaisie, la Chine et la France s'étaient abstenues au moment du vote, en lamentant le caractère ambigu de la résolution sur ce point (doc. S/PV. 4084 du 17 décembre 1999, respectivement pp. 4-6, 6-9, 11-13 et 15-17). En tout cas, le refus de l'Iraq d'accepter la résolution 1284 (1999) avait empêché le déploiement de la COCOVINU. Sur ces développements voir notamment F. MICHAUD-SELLIER et A. NOVOSSELOFF, *Le désarmement de l'Iraq: l'impasse de la "Communauté internationale"*, Annuaire Français de Droit International, 2000, pp. 202-220.

17. Voir doc. A/57/PV.2, 12 septembre 2002, p. 10.

18. Voir S.D. MURPHY (ed.), *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, American Journal of International Law, 2002, pp. 960-961. Entre-temps, le 16 septembre 2002, l'Iraq avait communiqué au Secrétaire général sa décision d'autoriser le retour des inspecteurs de l'ONU et de l'AIEA (voir doc. S/2002/1034).

19. Voir le compte rendu provisoire du débat public tenu par le Conseil de sécurité sur la question iraquienne le 16 et le 17 octobre 2002 (doc. S/PV.4625, *plus Resumption 1, 2 et 3*). Nombreux sont ceux qui, parmi les 66 États membres des Nations Unies ayant pris la parole à cette occasion, s'exprimaient dans le sens d'une approche graduelle au problème du désarmement iraquien, axé sur les activités des Commissions d'inspection, avec exclusion de toute résolution du Conseil de sécurité prévoyant un recours automatique à la force : voir, entre autres, les interventions des délégués de l'Afrique du Sud (S/PV.4625 cit., p. 5) ; Yémen (*ibid.*, p. 15) ; Algérie (*ibid.*, p. 17) ; Égypte (*ibid.*, p. 18) ; Pakistan (*ibid.*, p. 19) ; Emirats Arabes Unis (*ibid.*, p. 21) ; Jordanie (*ibid.*, p. 22) ; Tunisie (*ibid.*, pp. 24-25) ; Nouvelle-Zélande (doc. S/PV.4625 Resumption 1 cit., p. 19) ; Canada (*ibid.*, p. 24) ; Suisse (doc. S/PV.4625 Resumption 2 cit., p. 5) ; Malaisie (*ibid.*, pp. 6-7) ; Inde (*ibid.*, pp. 11-12) ; Bélarus (*ibid.*, p. 18) ; Zimbabwe (*ibid.*, pp. 24-25) ; Mexique (doc. S/PV.4625 Resumption 3 cit., p. 5) ; et, parmi les membres permanents du Conseil contraires à



portaient à l'élaboration du texte de la résolution 1441 (2002), adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité le 8 novembre 2002 sur la base du Chapitre VII de la Charte.

Dans le dispositif de cette résolution le Conseil constate que "l'Iraq a été et demeure en violation patente de ses obligations en vertu des résolutions pertinentes, notamment la résolution 687 (1991)" et il décide "d'accorder à l'Iraq (...) une dernière possibilité de s'acquitter des obligations en matière de désarmement"²⁰. La dernière chance offerte à l'Iraq se traduit dans l'assignation d'un délai de trente jours dans lesquels cet État devra présenter une déclaration à jour, exacte et complète concernant ses programmes de développement d'armes chimiques, biologiques, balistiques et nucléaires, avec la précision que de fausses informations ou des omissions ou le fait de ne pas coopérer ou de ne pas se conformer à la résolution "constitueront une nouvelle violation patente des obligation de l'Iraq et seront rapportés au Conseil aux fins de qualification"²¹. La mise en œuvre de la résolution est axée sur un régime renforcé d'inspections, accordant des vastes pouvoirs d'accès aux sites, de contrôle et de vérifications aux fonctionnaires de la COCOVINU et de l'AIEA, qui devront travailler avec la coopération inconditionnée de l'Iraq et sans entraves de sa part²². C'est aux Présidents de ces Commissions qu'il appartiendra de signaler au Conseil toute ingérence de l'Iraq dans les activités d'inspection ainsi que tout manquement de l'Iraq à ses obligations en matière de désarmement, et c'est le Conseil de sécurité lui-même qui devra se réunir immédiatement dès la réception d'un rapport faisant état de violations iraqiennes "afin d'examiner la situation ainsi que la nécessité du respect intégral de toutes résolutions pertinentes, en vue de préserver la paix et la sécurité internationales"²³. Un terme de sept jours est pourtant assigné à l'Iraq pour confirmer son intention de respecter pleinement les termes de la résolution.²⁴ Finalement, dans le paragraphe 13 de la

l'approche proposée par les États-Unis, les déclarations des délégués de la France (*ibid.*, pp. 14-15) et de la Fédération de Russie (*ibid.*, pp. 23-25).

20. Voir les paragraphes 1 et 2 de la résolution.

21. Voir les paragraphes 3 et 4.

22. Voir les paragraphes 5 et 7.

23. Voir les paragraphes 11 et 12.

24. Voir le paragraphe 9. Dans une lettre du 13 novembre 2002, l'Iraq informera le Secrétaire général de sa volonté d'accepter la résolution 1441 (2002) "malgré son contenu potentiellement négatif, surtout si elle est appliquée dans le sens des arrières-pensées des parties malintentionnées" (voir doc. S/2002/1242, p. 4). Toutefois, des commentaires fort critiques de la résolution seront adressés par l'Iraq dans la lettre au Secrétaire général du 25 novembre 2002 (voir doc. S/2002/1294).



résolution, le Conseil rappelle “qu’il a averti à plusieurs reprises l’Iraq *des graves conséquences* auxquelles celui-ci aurait à faire face s’il continuait à manquer à ses obligations”.

Or, précisément cette formule ambiguë faisant allusion à des “graves conséquences” pourrait être interprétée à l’instar d’une autorisation donnée aux États membres de recourir automatiquement à la force en cas de non-respect par l’Iraq des obligations découlant de la résolution 1441 (2002). Toutefois, d’un point de vue sémantique, on ne peut pas considérer l’expression “avertir des graves conséquences” comme un synonyme de l’expression “autoriser les États membres à user de tous les moyens nécessaires”. Cette dernière expression, inaugurée avec la résolution 678 (1990) du 29 novembre 1990 qui donnait mandat à une coalition de membres des Nations Unies d’agir pour la libération du Koweït, est ensuite devenue la “clause de style” dans les résolutions du Conseil envisageant une autorisation aux États de recourir à des mesures armées pour l’accomplissement de certaines finalités.²⁵ Tout en admettant que le mécanisme de l’autorisation puisse fonctionner comme une alternative valable au système prévu dans la lettre de la Charte (qui envisageait l’action armée directe du Conseil de sécurité)²⁶, il serait excessif de déduire d’une formule ainsi générique que celle contenue dans le paragraphe 13 de la résolution 1441 (2002) la volonté du Conseil de déléguer ses prérogatives dans le domaine de la coercition armée. La conclusion contraire ne saurait être soutenue que par une adhésion à la discutabile théorie de l’ “autorisation implicite” : ce qui conduirait, évidemment, à priver le Conseil de sécurité du véritable pouvoir de décision et d’impulsion dans l’utilisation des mesures coercitives armées et, finalement, “à l’affranchissement de l’autorisation”.²⁷

25. Voir les résolutions du Conseil de sécurité citées par SICILIANOS, *L’autorisation* cit. *supra*, note 8, p. 6 (à la note bas de page 1).

26. Sur les problèmes juridiques soulevés par la compatibilité du mécanisme de l’autorisation de recourir à la force avec les dispositions de la Charte, et tout notamment son Art. 42, voir les auteurs cités *supra*, note 8.

27. Selon l’expression utilisée par SICILIANOS, *L’autorisation* cit. *supra*, note 8, p. 39. Le même auteur souligne (*ibid.*, p. 44) les dangers inhérents à cette théorie, qui pourrait être poussée jusqu’au point de tirer une autorisation à l’emploi de la force de la simple qualification par le Conseil de sécurité d’une situation de “menace de la paix” ou de “rupture de la paix” (sur ce point voir aussi *infra*, le texte accompagnant les notes 67-70). Pour une critique approfondie de cette théorie voir aussi CORTEN et DUBUISSON, *L’hypothèse* cit. *supra*, note 13, et J. LOBEL et M. RATNER, *Bypassing the Security Council : Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspections Regime*, *American Journal of International Law*, 2002, pp. 124-154.



Dans ce contexte, on se limitera à constater, d'une part, que l'argument d'une prétendue autorisation implicite à l'emploi de la force, découlant de certaines formules anodines contenues dans les résolutions du Conseil de sécurité, avait déjà été invoqué au long des années 1990 par les États-Unis et le Royaume-Uni, mais avait constamment rencontré l'opposition des autres membres du Conseil²⁸. D'autre part, on notera que plus récemment le Conseil de sécurité, lorsqu'il a été question de déléguer aux États l'adoption de mesures impliquant le recours à la force, a confirmé dans un certain nombre de résolutions — adoptées immédiatement avant ou après la fin de la guerre iraquienne du 2003 — son attachement à la pratique des autorisations expres-

28. C'est notamment le cas de la résolution 1154 (1998) du 2 mars 1998, par laquelle le Conseil avait avalisé l'accord signé par le Secrétaire général et l'Iraq pour régler l'affaire des inspections aux "sites présidentiels". Dans cette résolution le Conseil soulignait l'obligation de l'Iraq d'accorder à l'UNSCOM et à l'AIEA les facilités d'accès prévues dans l'accord et dans les résolutions pertinentes, mais avertissait que "toute violation aurait de très graves conséquences pour l'Iraq" (paragraphe 3). A la séance du Conseil relative à l'adoption de la résolution, les représentants des États-Unis et du Royaume-Uni s'appuyaient sur le langage de ce paragraphe pour avancer l'hypothèse d'un recours automatique à la force armée contre l'Iraq en cas de non-respect de la résolution (doc. S/PV.3858 du 2 mars 1998, respectivement pp. 16-17 et 4-5), mais cette interprétation était contestée par les délégués de la Chine, de la Fédération de Russie et de la France (*ibid.*, respectivement pp. 14, 17-18 et 15), aussi bien que par d'autres membres du Conseil (notamment Costa Rica, Brésil, Kenya et Japon : *ibid.*, respectivement pp. 5, 7, 10, et 11). D'ailleurs, le dernier paragraphe de la résolution 1154 (1998) faisait état bien clairement de la volonté du Conseil "conformément aux responsabilités que lui confère la Charte, de demeurer activement saisi de la question, de façon à assurer l'application de la présente résolution et à préserver la paix et la sécurité dans la région" (paragraphe 5). Cette volonté était réitérée par le Conseil de sécurité dans les résolutions successives sur la question, dans lesquelles, tout en condamnant la décision de l'Iraq de suspendre et de cesser la coopération avec les inspecteurs de l'UNSCOM et de l'AIEA, on n'envisageait pas la mise en œuvre de "graves conséquences" à sa charge (voir notamment les résolutions 1194 (1998) du 9 septembre 1998 et 1205 (1998) du 5 novembre 1998). Sur ces résolutions voir les commentaires de P. PALCHETTI, *L'uso della forza contro l'Iraq : la ris. 678 (1990) legittima ancora l'azione militare degli Stati ?*, Rivista di Diritto Internazionale, 1998, pp. 471-475; C. DENIS, *La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Iraq postérieurement à l'adoption de la résolution 687 (1991)?*, Revue Belge de Droit International, 1998, pp. 485-525, spécialement pp. 511-518; U. VILLANI, *La nuova crisi del Golfo e l'uso della forza contro l'Iraq*, Rivista di Diritto Internazionale, 1999, pp. 451-462.

Dans des termes quelque peu différents, les États-Unis et le Royaume-Uni s'étaient référés à la théorie de l'"autorisation implicite" par rapport à la résolution 688 (1991) du 5 avril 1991 (concernant les répressions des populations kurdes par le gouvernement iraquien), pour justifier les actions armées déclenchées contre l'Iraq dans le contexte des opérations "Provide Comfort" et "Surveillance dans le sud". Sur ce volet de la question (et aussi pour un exposé des réactions aux arguments anglo-américains provenant des autres membres du Conseil de sécurité) voir GRAY, *From Unity to Polarization* cit., *supra*, note 5, pp. 9-11.



ses, avec le recours à la formule bien consolidée “autorise[r] à prendre toutes les mesures nécessaires”²⁹.

Force est donc de conclure que l’expression “avertir des graves conséquences”, faute de correspondre à une autorisation à l’emploi de la force, doit être interprétée comme indiquant l’intention du Conseil de considérer dans le futur toutes les options possibles, y compris les plus graves entraînant des mesures armées, face au non-respect de ses résolutions³⁰.

D’ailleurs, l’interprétation excluant toute possibilité de lire dans la résolution 1441 (2002) une autorisation, soit expresse, soit implicite, de recours à la force est confortée par les déclarations des membres du Conseil de sécurité au moment de l’adoption de la résolution. Toutes ces déclarations contribuent à éclaircir le sens du mécanisme mis en place dans la résolution 1441 (2002) : le constat du non-respect des obligations de l’Iraq en matière de désarmement devra être fait par les inspecteurs des Nations Unies et être rapporté au Conseil de sécurité, et ce sera celui-ci qui devra en déduire les qualifications et les mesures appropriées. Donc, la résolution envisage un processus en deux temps qui, loin d’exclure le rôle décisionnel du Conseil, devra être axé sur les délibérations de cet organe pour l’éventuelle adoption de mesures coercitives, avec exclusion de toute idée d’automaticité. Il est frappant de constater le consensus exprimé sur ce point au moment de l’adoption de la résolution également par les États-Unis et le Royaume-Uni, c’est-à-dire les deux États qui dans les mois précédents avaient prôné une solution bien plus musclée. C’est ainsi que le délégué des États-Unis affirmait :

“la présente résolution ne contient pas de “détonateur caché” ou d’ “automaticité” concernant le recours à la force. En cas de nouvelle violation

29. Voir notamment : résolution 1464 (2003) du 4 février 2003, paragraphe 9 (Côte d’Ivoire) ; résolution 1484 (2003) du 30 mai 2003, paragraphe 4 (République démocratique du Congo) ; résolution 1491 (2003) du 11 juillet 2003, paragraphe 11 (Bosnie-Herzégovine) ; résolution 1497 (2003) du 1 août 2003, paragraphe 5 (Libéria).

30. Une question intéressante à poser, qu’on n’a pas la possibilité d’approfondir dans ce contexte, est celle de savoir si la formule contenue dans le paragraphe 13 de la résolution 1441 (2002) peut être interprétée aux fins de légitimer la menace unilatérale de recours à la force (menace en principe prohibée par l’article 2, paragraphe 4, de la Charte) menée contre l’Iraq par les États-Unis avec une intensité croissante à partir de septembre 2002. Pour une évaluation générale de la question de la légalité de la menace du recours à la force dans le contexte de la crise iraquienne voir N.D. WHITE et R. CRYER, *Unilateral Enforcement of Resolution 687 : A Threat too Far ?*, California Western International Law Journal, 1999, pp. 243-282.



L'INTERVENTION ARMÉE CONTRE L'IRAQ ET LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

iraquienne, rapportée par la COCOVINU, l'AIEA ou par un État membre, la question reviendra au Conseil pour y faire l'objet d'un débat...³¹.

Le délégué du Royaume-Uni faisait écho à la déclaration de son collègue américain, en affirmant :

“Pendant les négociations, des inquiétudes ont été exprimées à voix haute et claire sur l’ “automaticité” et les “détonateurs cachés” : face à une question aussi cruciale, nous ne devons pas nous précipiter sur l’intervention militaire ; face à une question aussi cruciale, toute violation iraquienne devrait être débattue par le Conseil (...) Il n’existe aucune “automaticité” dans cette résolution. Si l’Iraq continue de manquer à ses obligations en matière de désarmement, la question sera renvoyée au Conseil pour discussion...”³².

Rassurés par ces garanties, le même jour de l’adoption de la résolution 1441 (2002), les autres membres permanents du Conseil (Chine, France et Fédération de Russie) faisaient circuler une lettre, dont le texte est le suivant :

“Dans sa résolution 1441 (2002), qu’il a adoptée aujourd’hui, le Conseil exclut tout recours automatique à la force. A cet égard, nous prenons acte avec satisfaction des déclarations des représentants des États-Unis et du Royaume-Uni, qui ont confirmé cette interprétation dans leur explication de vote et ont assuré que l’objectif de la résolution est l’application intégrale des résolutions existantes du Conseil de sécurité relatives à la neutralisation des armes de destruction massive de l’Iraq. Tous les membres du Conseil partagent cet objectif. Si l’Iraq ne s’acquitte pas de ses obligations, les dispositions des paragraphes 4, 11 et 12 s’appliqueront. Il appartiendra au Président exécutif de la Commission de contrôle, de vérification et d’inspection des Nations Unies ou au Directeur général de l’AIEA de rendre compte au Conseil de sécurité de tout manquement de l’Iraq à ses obligations. Il incombera ensuite au Conseil de se prononcer sur la base de ce rapport. En conséquence, la résolution respecte pleinement les attributions du Conseil de sécurité en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales, conformément à la Charte des Nations Unies”³³.

31. Voir doc. S/PV.4644 cit., p. 3. Nous soulignons ces paroles, qui semblent révéler une volonté cachée d’interprétation unilatérale, voire d’exécution unilatérale, de la résolution (voir *infra*, section IV).

32. Voir doc. S/PV.4644 cit., p. 5.

33. Voir doc. S/2002/1236 du 8 novembre 2002. Voir aussi, dans le même sens, la lettre datée du 11 novembre 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par l’Observateur permanent de la Ligue des États arabes auprès de l’ONU, doc. S/2002/1238, du 12 novembre 2002, p. 2.



Donc, dans le sentiment de ses auteurs on ne pouvait avoir rien d'aussi clair que l'interprétation de la résolution 1441 (2002).

III. LES AMBIGUÏTÉS DE LA RÉOLUTION 1441 (2002), OU LE "DÉTONATEUR CACHÉ"

A la lumière de ce que l'on vient d'exposer, personne ne saurait donc contester que la résolution 1441 (2002) ne contenait aucune autorisation, expresse ou implicite, légitimant le recours à la force contre l'Iraq. En apparence, cette conclusion semblait être également partagée par les États-Unis et le Royaume-Uni, lesquels, dans les mois successifs à l'adoption de la résolution 1441 (2002), ont essayé de coaguler un *consensus* au sein du Conseil de sécurité pour l'adoption d'une "seconde résolution", autorisant le recours à la force armée en réaction aux persistantes violations par l'Iraq de ses obligations en matière de désarmement³⁴. C'est dans cet esprit qu'un nouveau projet de résolution était présenté le 7 mars 2003 au Conseil de sécurité par les deux pays occidentaux, appuyés en l'occurrence par l'Espagne (membre non-permanent du Conseil)³⁵. Le sort de ce projet de résolution est bien connu : faute d'obtenir l'appui des autres membres permanents du Conseil et aussi d'une majorité non-qualifiée de ses membres, il était par la suite retiré par les États proposant³⁶. Toutefois, il est intéressant de noter ici que ce

34. Dans le but d'arriver à l'adoption d'une telle résolution, les États-Unis se sont entre-temps prodigués dans l'effort de fournir aux membres récalcitrants du Conseil les preuves définitives de la violation iraquienne des obligations de désarmement : voir notamment l'intervention du Secrétaire d'État, Colin Powell, à la séance du Conseil du 5 février 2003, doc. S/PV.4701, pp. 2-20.

35. Voir doc. S/2003/215 du 7 mars 2003.

36. Voir les opinions exprimées par la majorité des membres du Conseil de sécurité, plaidant pour la continuation des activités d'inspections de la COCOVINU et contre la nécessité de l'adoption d'une nouvelle résolution, dans le compte-rendu de la séance du Conseil de sécurité du 7 mars 2003 (doc. S/PV. 4714, notamment les interventions des délégués de l'Allemagne (p. 11), Syrie (pp. 12-13), Mexique (pp. 14-15), Russie (p. 19), France (pp. 20-21), Chine (p. 23), Chili (pp. 24-25), Cameroun (pp. 32-33), Pakistan (p. 35).

On sait que les États-Unis, exaspérés par l'opposition des autres membres permanents, ont cherché sans succès de réunir au moins les voix favorables de la majorité non-qualifiée des membres du Conseil autour de leur projet de résolution, dans la perspective d'obtenir une "autorité morale" à l'intervention contre l'Iraq. Tout commentaire sur le bien-fondé de cet argument d'un point de vue juridique est évidemment superflu. Mais la faiblesse d'un tel argument et l'incohérence de la



projet de résolution ne mentionnait explicitement, à son tour, aucune autorisation du Conseil à l'adoption de mesures armées, mais se limitait, pour l'essentiel, à constater le manquement de l'Iraq de saisir la dernière possibilité qui lui était offerte avec la résolution 1441 (2002)³⁷. Donc, dans le sentiment des États promoteurs du projet de résolution, le simple constat du défaut iraquien d'honorer les obligations découlant des décisions du Conseil de sécurité aurait pu suffire au déclenchement de l'action militaire.

On peut alors présumer que, en dépit des déclarations rassurantes rendues par les États-Unis et le Royaume-Uni au moment de l'adoption de la résolution 1441 (2002), un véritable "détonateur caché" à l'action militaire était déjà bel et bien contenu dans le texte de cette résolution. Ce "détonateur" était vraisemblablement caché dans certains éléments d'ambiguïté présents soit dans le dispositif, soit dans le préambule de la résolution. Il s'agit, d'une part, de la constatation des "violations patentes" par l'Iraq de ses obligations en matière de désarmement, mentionné au paragraphe 1 de la résolution ; d'autre part, de la référence à la résolution 678 (1990) contenue dans le quatrième paragraphe de son préambule, qui semble faire allusion à une persistante validité de l'autorisation à l'emploi de la force donnée par le Conseil à l'époque de l'occupation du Koweït. C'est bien sur ces éléments d'ambiguïtés que les États intervenant ont insisté, une fois que l'opération militaire était déclenchée en défaut d'une nouvelle décision du Conseil de sécurité, pour justifier la légalité de leur initiative. Dans la lettre adressée par les États-Unis au Président du Conseil de sécurité le 20 mars

position américaine, également d'un point de vue "moral", ressortent très clairement du résultat du vote au Conseil de sécurité sur un projet de résolution demandant à Israël de s'abstenir de procéder à toute expulsion et de cesser toute menace à la sécurité du Président de l'Autorité palestinienne (doc. S/2003/891 du 16 septembre 2003). Ce projet, ayant obtenu les voix favorables d'onze membres du Conseil et l'abstention du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la Bulgarie, a échoué à cause du veto américain (doc. S/PV.4828 du 16 septembre 2002). Plus récemment, un projet de résolution concernant l'illégalité de la construction par Israël d'un mur dans les territoires occupés n'a pas été adopté par le Conseil en raison du vote négatif des États-Unis (voir doc. S/2003/980 et doc. S/PV.4842 du 14 octobre 2003).

37. Le paragraphe 3 du dispositif de ce projet de résolution était ainsi libellé : "[Le Conseil de sécurité] Décide que l'Iraq n'aura pas saisi la dernière possibilité qui lui était offerte par la résolution 1441 (2002) à moins que, le 17 mars 2003 ou avant cette date, il ait conclu que l'Iraq a fait preuve d'une coopération entière, inconditionnelle, immédiate et active conformément aux obligations en matière de désarmement qui lui incombent en vertu de la résolution 1441 (2002) et des résolutions pertinentes antérieures, et qu'il remet à la COCOVINU et à l'AIEA toutes les armes et tous les vecteurs et systèmes et structures d'appui interdits par la résolution 687 (1991) et toutes les résolutions pertinentes ultérieures, avec tous les renseignements relatifs à la destruction antérieure de ces éléments".



2003, annonçant le commencement des opérations militaires contre l'Iraq, on peut lire :

“(…) Ces opérations ont été rendues nécessaires par les violations patentes persistantes, par l'Iraq, des obligations en matière de désarmement que leur imposaient les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, y compris la résolution 1441 (2002). (...) Les actions ainsi engagées sont autorisées par les résolutions du Conseil, notamment les résolutions 678 (1990) et 687 (1991). La résolution 687 (1991) imposait à l'Iraq une série d'obligations, y compris, en particulier, de très importantes obligations en matière de désarmement, comme condition préalable à l'entrée en vigueur du cessez-le-feu prévu par la dite résolution. Il est reconnu et admis depuis longtemps qu'une violation patente de ces obligations remet en cause les conditions du cessez-le-feu et autorise à nouveau l'emploi de la force en vertu de la résolution 678 (1990). (...) L'Iraq continue d'être en violation patente des obligations en matière de désarmement qui lui incombent en vertu de la résolution 687 (1991), ainsi que le Conseil l'a confirmé dans la résolution 1441 (2002) (...) La résolution 1441 (2002) accordait ensuite à l'Iraq une “dernière possibilité” de s'acquitter de ses obligations (...) Le Gouvernement iraquien a décidé de ne pas saisir la dernière possibilité que lui offrait la résolution 1441 (2002) et a clairement commis de nouvelles violations de ses obligations. Du fait de ces violations patentes, les conditions du cessez-le feu n'étaient plus remplies et l'emploi de la force était autorisé en vertu de la résolution 678 (1990) (...)”³⁸.

Une fois encore, on ne pourrait être plus clair à propos des bases juridiques légitimant l'intervention contre l'Iraq. Mais une analyse plus attentive révèle la faiblesse de ces arguments.

38. Voir doc. S/2003/351 du 20 mars 2003. Des lettres d'une teneur analogue ont été envoyées le même jour au Conseil de sécurité par le Royaume-Uni et l'Australie (c'est-à-dire, les deux autres États participant activement à l'intervention militaire) : voir respectivement doc. S/2003/350 et doc. S/2003/352.



1. *L'argument des "violations patentes" par l'Iraq de ses obligations en matière de désarmement, ou de l'extinction du cessez-le-feu issu de la résolution 687 (1991)*

L'argument des "violations patentes" par l'Iraq des résolutions du Conseil de sécurité, et tout particulièrement de la résolution 687 (1991) visant les conditions du cessez-le-feu après la guerre du Golfe, n'est pas nouveau, car il avait déjà été exploité par les États-Unis en 1993 pour justifier des frappes sur le territoire iraquien³⁹. Par rapport au cas actuel, le même argument a été évoqué par les États-Unis aussi bien dans la lettre du 20 mars 2003 susmentionnée, qu'à la séance du Conseil de sécurité qui avait porté à l'adoption de la résolution 1441 (2002)⁴⁰.

Juridiquement, la thèse des "violations patentes" trouve son appui dans la notion liminaire de "violation substantielle", qui est prévue dans l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités parmi les causes justifiant la suspension ou l'extinction d'un traité⁴¹. L'application de cette notion dans notre cas de figure serait possible en raison de la nature particulière de la résolution 687 (1991). En effet, dans cette résolution le Conseil de sécurité exposait les obligations essentielles dont l'acceptation par

39. À cette occasion, pour justifier leurs actions unilatérales les États-Unis se référaient à certaines déclarations du Président du Conseil de sécurité faisant état de la "violation patente et inacceptable" de la part de l'Iraq des obligations de la résolution 687 (1991) (doc. S/25081 du 8 janvier 1993 et doc. S/25091 du 11 janvier 1993). Voir R. WEDGWOOD, *The Enforcement of Security Council Resolution 687: The Threat of Force against Iraq's Weapons of Mass Destruction*, American Journal of International Law, 1998, pp. 724-728 ; et C. GRAY, *After the Ceasefire: Iraq, the Security Council and the Use of Force*, British Yearbook of International Law, 1994, pp. 135-174, spécialement pp. 154-156.

40. Voir l'intervention du délégué des États-Unis à la séance du Conseil de sécurité du 8 novembre 2002 : "La résolution [1441 (2002)] confirme ce qui est clair depuis des années, à savoir que l'Iraq est et demeure en violation de ses obligations en matière de désarmement, une "violation substantielle", pour reprendre un terme juridique" (doc. S/PV.4644 cit., p. 3). Voir aussi à ce sujet l'intervention du délégué de l'Irlande, qui est plus explicite dans le sens de rapprocher l'expression "violation patente" qui figure dans le paragraphe 1 de la résolution 1441 (2002) aux termes de l'article 60 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (*ibid.*, p. 8).

41. Voir le texte de l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités dans la Revue Générale de Droit International Public, 1969, pp. 936-937. Sur ce point, la résolution 1441 (2002) révèle une autre ambiguïté, si l'on compare son texte dans les deux versions authentiques française et anglaise. Tandis que le paragraphe 1 de la version anglaise de la résolution utilise la même expression ("material breach") figurant dans le texte anglais de la Convention de Vienne, la version française de la résolution utilise la formule "violation patente", qui ne correspond pas aux termes "violation substantielle" du texte français de la Convention de Vienne.



l'Iraq était érigée, aux termes du paragraphe 33 de la résolution, en condition de l'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu en bonne et due forme entre "l'Iraq et le Koweït ainsi que les États membres coopérant avec le Koweït en application de la résolution 678 (1990)". L'élément du consentement de l'Iraq envisagé dans ce paragraphe semblerait mettre en exergue le caractère quasi-contractuel du régime incorporé dans la résolution 687 (1991), qui pourrait alors être assimilée à un véritable traité de paix intervenu entre cet État et les États membres de la coalition chargée de la libération du Koweït.⁴² Suivant cette perspective, la violation patente par l'Iraq des obligations en matière de désarmement prévues dans la section C de la résolution 687 (1991) autoriserait les États Parties au traité de paix incorporé dans la résolution à invoquer, en application de la règle codifiée à l'article 60 de la Convention de Vienne, son extinction ou sa suspension et, par conséquent, la fin du cessez-le-feu entre eux-mêmes et l'Iraq. Finalement, suite à l'extinction du cessez-le-feu, les États intéressés se trouveraient dans la même situation existant avant l'adoption de la résolution 687 (1991), c'est-à-dire sous l'empire de l'autorisation à utiliser la force issue de la résolution 678 (1990)⁴³.

La logique de cette argumentation devrait toutefois se confronter avec certaines objections. Tout d'abord, il y a la difficulté théorique de considérer sur un même plan un traité international et une résolution du Conseil de sécurité aux fins de l'application des règles générales sur l'extinction des traités codifiées dans la Convention de Vienne⁴⁴. Une résolution du Conseil de sécurité n'est pas un acte négocié entre certains États, caractérisé par un

42. Dans cette perspective, on pourrait considérer comme des questions de procédure soit la circonstance que l'acceptation par l'Iraq des termes de la résolution devait être notifiée par cet État au Secrétaire général et au Conseil de sécurité, soit le fait que le cessez-le-feu entraînât formellement en vigueur du moment où le Conseil de sécurité avait accusé réception des lettres d'acceptation iraqiennes (voir doc. S/22480 et S/22485 du 11 avril 1991, reproduits dans M. WELLER (ed.), *Iraq and Kuwait : The Hostilities and their Aftermath*, Cambridge, 1993, p. 400). Pour une évaluation plus articulée de ces éléments voir toutefois SUR, *La résolution 687 (1991)* cit. *supra*, note 15, pp. 42-43.

43. Pour un exposé de cet argument appliqué à notre cas de figure, voir F.L. KIRGIS, *Security Council Resolution 1441 on Iraq's Final Opportunity to Comply with Desarmement Obligations*, dans *ASIL Insights*, November 2002, au site www.asil.org/insights/insigh92.htm ; voir aussi S.M. CONDRON, *Justification for Unilateral Action in Response to Iraqi Threat : A Critical Analysis of Operation Desert Fox*, *Military Law Review*, 1999, pp. 115-180, aux pp. 164-168 et 170-175.

44. Sur ce point, voir les considérations de M.E. O'CONNELL, *Addendum to Armed Force in Iraq : Issues of Legality*, dans *ASIL Insights*, April 2003, au site www.asil.org/insights/insigh99a1.htm.



réseau de prestations et contre-prestations dont le caractère obligatoire découle de l'expression du libre consentement des différentes parties ; il s'agit plutôt d'un acte de nature unilatérale, dont les effets contraignants pour (tous) les États membres des Nations Unies dérivent d'une décision du Conseil de sécurité, adoptée conformément aux conditions établies dans la Charte⁴⁵. La notion de réciprocité typique des traités internationaux est donc étrangère aux résolutions du Conseil de sécurité, d'où la difficulté théorique d'appliquer le principe *inadimplenti non est adimplendum* au cas de leur violation⁴⁶.

Certes, dans le cas tout à fait singulier de la résolution 687 (1991) on pourrait minimiser les différences de principe existant entre les résolutions du Conseil de sécurité et les traités internationaux. Toutefois, même si l'on se rallie à l'interprétation de la résolution 687 (1991) en tant que "traité de paix", on ne saurait pas sous-estimer l'importance du paragraphe 34 de son dispositif, où le Conseil de sécurité "décide de rester saisi de la question [iraquienne] et de prendre toutes nouvelles mesures qui s'imposeraient en vue d'assurer l'application de la présente résolution et de garantir la paix et la sécurité dans la région"⁴⁷. Ce paragraphe, qui révèle très clairement la

45. Par rapport au régime spécifique de désarmement de l'Iraq prévu dans la résolution 687 (1991), voir les commentaires de G. DEN DEKKER, *The Law of Arms Control. International Supervision and Enforcement*, The Hague, 2001, pp. 52-53. Cet auteur souligne que "The case of Iraq provides an example of dictated arms control law, imposed on Iraq as part of a mandatory settlement in UNSC Resolutions (...) The treaties and cease-fires agreements that were concluded on these and similar occasions are not expressions of the will of sovereign States Parties (...) Features such as international confidence-building and reciprocity that play a vital role in the supervision of consensual arms control law, are normally absent in cases of dictated arms control law".

46. À ce sujet, voir les considérations de F. CAPOTORTI, *L'extinction et la suspension des traités*, dans Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, vol. 134, III-1971, pp. 427-581, aux pp. 548-549 : "Il n'est guère nécessaire de rappeler que ce principe [*inadimplenti non est adimplendum*] a ses racines dans le critère de l'équilibre contractuel, d'où découle l'exigence de sauvegarder le rapport, établi au moment de la stipulation d'un traité, entre la prestation d'une partie et la contre-prestation de l'autre". Sur les difficultés d'une application analogique du principe *inadimplenti non est adimplendum* au cas spécifique de la non-exécution par l'Iraq des obligations de désarmement prévues dans la résolution 687 (1991) voir notamment M. WELLER, *The Threat or Use of Force in Unipolar World: The Iraq Crisis of Winter 1997/98*, International Peacekeeping, Jan.-Apr. 1998, pp. 63-71, spécialement pp. 67-68.

47. Nous soulignons. On a pourtant du mal à comprendre l'observation de CONDRON, *Justification for Unilateral Action* cit. *supra*, note 43, à p. 168, selon laquelle "Unfortunately, nowhere in this resolution [la résolution 687 (1991)] is there an explanation of what to do in the event that Iraq may breach the terms of the resolution".

volonté du Conseil de demeurer arbitre du contrôle de la mise en œuvre de la résolution, pourrait en effet entraver l'application du principe *inadimplenti non est adimplendum* envisagé dans l'article 60 de la Convention de Vienne. On ne peut pas oublier que cette dernière disposition, après avoir exposé dans ses paragraphes 1 et 2 les règles générales visant les conditions pour l'invoquer de l'extinction ou la suspension d'un traité en cas de sa violation substantielle, ajoute dans son quatrième paragraphe que "les paragraphes qui précèdent ne portent atteinte à aucune disposition du traité applicable en cas de violation". C'est bien à la lumière de cette "clause de non-préjudice" qu'il faudrait lire le paragraphe 34 de la résolution 687 (1991), dont l'effet serait de réserver au Conseil de sécurité la maîtrise des conséquences découlant de la violation de la résolution, à l'exclusion de tout régime applicable en vertu des règles générales du droit des traités.

Face à ces considérations, il est donc difficile de présumer que le constat des "violations patentes" de l'Iraq pourrait suffire à remettre dans les mains de certains États membres des Nations Unies le jugement concernant la vitalité et la validité du cessez-le-feu incorporé dans la résolution 687 (1991)⁴⁸.

48. A la lumière de ce que nous venons de dire, la même conclusion devrait s'imposer par rapport à une variante de l'argument des "violations patentes", élaborée par les États-Unis aux fins de justifier l'intervention armée contre l'Iraq. Cette variante se rapporte aux règles coutumières régissant la cessation des hostilités, et tout notamment à l'article 40 du Règlement annexé à la Convention de la Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, aux termes duquel "Toute violation grave de l'armistice, par l'une des Parties, donne à l'autre le droit de le dénoncer et même, en cas d'urgence, de reprendre immédiatement les hostilités". Selon les États-Unis, ces règles seraient applicables aux violations iraqiennes des termes du cessez-le-feu issu de la résolution 687 (1991) et légitimeraient la reprise des hostilités contre l'Iraq (voir notamment l'opinion du *Principal Deputy Legal Adviser* du Bureau des affaires juridiques du Département d'État, M. MATHESON, dans *Legal Authority for the Possible Use of Force Against Iraq, ASIL Proceedings of the 92nd Annual Meeting*, 1998, pp. 141-142 : "If a material breach has occurred, under the normal rules the other side that agreed to the cease-fire would have the right to use force to respond" - nous soulignons). Comme l'a été noté par un auteur, la règle de l'article 40 du Règlement de la Haye de 1907, pourtant censée appartenir au droit international coutumier, "can no longer be said to be a rule of general application because the United Nations Charter and actions taken thereunder place many contemporary agreements for the suspension of hostilities beyond the reach of the parties, so that denunciation or resumption of hostilities would be unlawful" (R.R. BAXTER, *Armistices and Other Forms of Suspension of Hostilities*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, vol. 149, I-1976, pp. 357-398, à p. 382). Donc, si l'article 40 du Règlement de la Haye est en ligne avec le principe *inadimplenti non est adimplendum* envisagé dans l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (voir *ibid.*, p. 386), les deux dispositions partagent les mêmes limitations (c'est-à-dire, l'impossibilité pour les États parties de demeurer arbitres des conséquences découlant d'éventuelles violations) dans le cas d'accords conclus sous la supervision ou le contrôle du Conseil de sécurité. Et tel était bien le



2. *L'argument de l'autorisation à l'intervention armée découlant des résolutions passées du Conseil sur la question iraquienne, ou de la validité persistante de la résolution 678 (1990)*

La discutable théorie des “violations patentes” serait dépourvue d'efficacité au dehors de la combinaison, pourtant constamment exploitée dans les argumentations anglo-américaines, avec le dispositif de l'ancienne résolution 678 (1990) du Conseil de sécurité, dont le deuxième paragraphe autorisait:

“les États membres qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien (...) à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) et toutes les résolutions pertinentes adoptées ultérieurement et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région”.

Le second volet de l'argument élaboré par les États intervenant contre l'Iraq en 2003 est axé sur la présomption que l'autorisation à l'emploi de la force donnée par le Conseil de sécurité en 1990 n'avait pas expiré avec la libération du Koweït et l'entrée en vigueur du cessez-le-feu en 1991. Au contraire, cette autorisation serait demeurée simplement “suspendue”, et pouvait à tout moment être “revitalisée” en cas d'infraction par l'Iraq des conditions du cessez-le-feu. Évidemment, cette construction s'appuie, plutôt que sur la discutable théorie de l' “autorisation implicite” à l'emploi de la force, sur l'extension dans le temps de la validité d'une autorisation expresse déjà donnée par le Conseil, aussi bien que sur le caractère conditionnel de la mise en œuvre d'une telle autorisation⁴⁹.

Toutefois, il y a des arguments littéraux et des données tirées de la pratique du Conseil qui affectent le bien fondé de cette interprétation. D'un point de vue textuel et logique, on peut à juste titre douter que l'autorisation visée au paragraphe 2 de la résolution 678 (1990) puisse être considérée valable au-delà des objectifs déclarés dans la même résolution. Tels objectifs étaient au nombre de trois, c'est-à-dire faire respecter et appliquer la réso-

cas du régime envisagé dans la résolution 687 (1991) par rapport à l'Iraq. À ce sujet voir aussi LOBEL et RATNER, *Bypassing the Security Council* cit. *supra*, note 27, spécialement pp. 144-152 pour les références à la pratique du Conseil de sécurité concernant la supervision d'accords de cessez-le-feu.

49. Voir en ce sens CORTEN et DUBUISSON, *L'hypothèse* cit. *supra*, note 13, p. 881.



lution 660 (1990) (qui exigeait le retrait immédiat et inconditionnel des forces iraqiennes du Koweït) ; faire respecter et appliquer toutes les résolutions pertinentes adoptées ultérieurement par le Conseil ; et rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région. La finalité immédiate de la résolution et de l'autorisation contenue dans son paragraphe 2 était donc de libérer le Koweït de l'occupation iraquienne : c'est par rapport à cette finalité prioritaire que l'on doit également interpréter les deux autres objectifs indiqués.

Tout d'abord, la référence aux "résolutions adoptées ultérieurement" ne pouvait logiquement que comprendre les résolutions adoptées par le Conseil à partir du moment de l'invasion du Koweït (2 août 1990) jusqu'au moment de l'adoption de la résolution 678 (1990) (29 novembre 1990). Il serait spécieux de lire cette référence jusqu'au point de couvrir l'application de la résolution 687 (1991), et donc de lier l'autorisation de recourir à la force à l'exécution des obligations de désarmement posée à la charge de l'Iraq dans un acte passé quatre mois après et dont le contenu était évidemment inconnu au moment de l'adoption de la résolution 678 (1990)⁵⁰. Mais aussi la plus vague référence à l'exigence de rétablissement de la paix et la sécurité internationales doit être interprétée d'une manière restrictive, et notamment à la lumière de la situation existante au moment de l'adoption de la résolution 678 (1990). À ce moment là, la paix dans la région était troublée du fait de l'occupation illégale du Koweït par l'Iraq (d'ailleurs auparavant qualifiée par le Conseil lui-même de "rupture de la paix") et telle était la situation à laquelle il fallait remédier en ayant recours à "tous les moyens nécessaires". Une fois la paix rétablie avec la libération du Koweït, la raison d'être du recours à la force autorisé par le Conseil de sécurité dans la résolution 678 (1990) devait logiquement expirer⁵¹.

On pourrait objecter que la résolution 687 (1991), adoptée après la fin des hostilités, avait exactement l'objectif d'établir une série de mesures dont le respect par l'Iraq était essentiel pour garantir le maintien de la paix dans la région au lendemain de la guerre du Golfe. Mais on ne saurait déduire de cette considération la conséquence que toute violation par l'Iraq du régime établi dans la résolution 687 (1991) pourrait *ipso facto* être assimilée à une situation pareille à celle résultant de l'invasion du Koweït, dont la gravité avait justifié le recours à des mesures extrêmes telles que l'emploi de la force

50. Voir en ce sens DENIS, *La résolution 678 (1990)* cit. *supra*, note 28, pp. 492-493 et les remarques de P. SZASZ, dans *Legal Authority for the Possible Use of Force against Iraq* cit. *supra*, note 48, pp. 139-140.

51. Voir DENIS, *La résolution 678 (1990)* cit. *supra*, note 28, pp. 493-495.



armée. Cette conclusion ne pourrait être retenue qu'en présence d'une décision expresse du Conseil de sécurité, ce qui dans notre cas de figure a toujours manqué après la libération du Koweït. D'ailleurs, bien des commentateurs ont expliqué que la résolution 687 (1991) et le cessez-le-feu qui y était incorporé, loin de s'appuyer sur l'habilitation d'user la force armée découlant de la précédente résolution 678 (1990), ont eu pour effet de mettre fin à une telle habilitation⁵². Pour reprendre les termes de Serge Sur, "(...) la résolution 687 constitue un moment de rupture avec celles qui précèdent. Elle obéit d'abord à une logique de rétablissement et de garantie de la paix, et non plus à une gradation coercitive culminant avec le recours à la force"⁵³.

La conclusion dans le sens de l'expiration de l'autorisation de recourir à la force prévue dans la résolution 678 (1990) trouve une confirmation dans l'examen de la pratique subséquente du Conseil de sécurité et de ses États membres⁵⁴. Dans les résolutions dédiées aux différentes "crises des inspecteurs" qui ont opposé à plusieurs reprises l'Iraq et les Nations Unies à partir de la fin de la guerre du Golfe, le Conseil de sécurité, tout en condamnant très fermement le défaut de coopération iraquien, n'a jamais opéré de référence expresse à l'autorisation contenue dans la résolution 678 (1990)⁵⁵. Avec la malheureuse exception représentée justement par la résolution 1441 (2002), seulement dans le préambule d'une autre résolution le Conseil de sécurité a évoqué "en particulier le paragraphe 2 de la résolution 678 (1990)". Il s'agit de la résolution 949 (1994) du 15 octobre 1994, adoptée suite au redéploiement des troupes iraqiennes près de la frontière avec le Koweït⁵⁶. Donc, si l'autorisation donnée par l'ancienne

52. Voir notamment LOBEL et RATNER, *Bypassing the Security Council* cit. *supra*, note 27, pp. 148-152. Voir aussi dans le même sens DENIS, *La résolution 678 (1990)* cit. *supra*, note 28, pp. 499-504; GRAY, *After the Ceasefire* cit. *supra*, note 39, pp. 141-146; PALCHETTI, *L'uso della forza contro l'Iraq* cit. *supra*, note 28, pp. 473-474; U. VILLANI, *La nuova crisi* cit. *supra*, note 28, pp. 455-456; WHITE et CRYER, *Unilateral Enforcement*, cit. *supra*, note 30, p. 275. Pour une opinion contraire voir toutefois D.A. LEURDIJK et R.C.R. SIEKMANN, *The Legal Basis for Military Action against Iraq*, *International Peacekeeping*, Jan.-Apr. 1998, pp. 71-76, à p. 72.

53. SUR, *La résolution 687* cit. *supra*, note 15, pp. 36-37.

54. Voir, pour une analyse plus détaillée de cette pratique, DENIS, *La résolution 678 (1990)* cit. *supra*, note 28, pp. 507-518.

55. Voir notamment les résolutions 707 (1991) du 15 août 1991 ; 1060 (1996) du 12 juin 1996 ; 1115 (1997) du 21 juin 1997 ; 1134 (1997) du 23 octobre 1997 ; 1137 (1997) du 12 novembre 1997 ; 1154 (1998) du 2 mars 1998 ; 1194 (1998) du 9 septembre 1998 ; 1205 (1998) du 5 novembre 1998.

56. Voir G. COTTEREAU, *Rebondissement d'octobre en Iraq : la résolution 949 du Conseil de sécurité (15 octobre 1994)*, *Annuaire Français de Droit International*, 1994, pp. 175-193.



résolution 678 (1990) avait été réaffirmée dans ce précédent, c'était par rapport à une situation se rapprochant de celle qui avait justifié l'emploi de la force en 1990-91, c'est-à-dire la menace d'agression armée de l'Iraq au détriment de son voisin. Au surplus, en dépit de la référence à la résolution 678 (1990) figurant dans le projet de résolution ensuite adopté en tant que résolution 949 (1994), le délégué de la Fédération de Russie avant son vote au Conseil de sécurité s'empressait de souligner "que le projet de résolution ne comporte pas de dispositions qui pourraient servir de justification à une attaque aérienne ou au recours à la force"⁵⁷.

Pour en terminer avec ce bref tour d'horizon de la pratique du Conseil de sécurité, on peut se référer une fois encore au cas de l'opération anglo-américaine "renard du désert". Dans le but de justifier les frappes aériennes menées unilatéralement contre l'Iraq, les États-Unis et le Royaume-Uni se référaient expressément à l'argument de la revitalisation de l'autorisation contenue dans la résolution 678 (1990) dans deux lettres adressées au Président du Conseil de sécurité le 16 décembre 1998.⁵⁸ Toutefois, à l'occasion de la séance du Conseil tenue le même jour, deux des membres permanents plaidaient ouvertement contre l'interprétation des États occidentaux. L'intervention du délégué de la Fédération de Russie était bien explicite à ce sujet :

"Nous repoussons catégoriquement les tentatives qui sont faites dans les lettres des États-Unis et du Royaume-Uni pour justifier le recours à la force sur la base d'un mandat précédemment donné par le Conseil de sécurité. Les résolutions du Conseil ne fournissent aucune justification pour de telles actions"⁵⁹.

57. Voir doc. S/PV.3438 du 15 octobre 1994, p. 4. Bien que moins explicites sur ce point, voir aussi les déclarations des délégués de la France (*ibid.*, p. 6) et Chine (*ibid.*, p. 10).

58. Voir doc. S/1998/1181 du 16 décembre 1998 (États-Unis) et doc. S/1998/1182 du 16 décembre 1998 (Royaume-Uni), et spécialement le passage suivant de la lettre des États-Unis : "À la suite des violations répétées, flagrantes et patentes des obligations que lui imposent les résolutions 687 (1991), 707 (1991), 715 (1991), 1154 (1998), 1194 (1998), 1205 (1998) et autres — sans même parler du fait qu'il n'a pas tenu ses propres engagements — la coalition a aujourd'hui exercé les pouvoirs que lui confère le Conseil de sécurité dans sa résolution 678 (1990) du 29 novembre 1990, selon laquelle les États Membres peuvent employer tous les moyens nécessaires pour obtenir de l'Iraq qu'il respecte les résolutions du Conseil et restaure la paix et la sécurité internationales dans la région".

59. Voir doc. S/PV.3955 du 16 décembre 1998, p. 4 ; le délégué de la Chine avait de son côté observé : "Cet après-midi, les États-Unis et le Royaume-Uni ont lancé une attaque militaire contre l'Iraq, en violation de la Charte des Nations Unies et des



On ne saurait trouver une réfutation plus nette de la théorie de la validité persistante dans le temps de l'autorisation contenue dans la résolution 678 (1990).

IV. DE L'INTERPRÉTATION UNILATÉRALE À L'EXÉCUTION UNILATÉRALE DES RÉOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ CONCERNANT L'IRAQ

1. *Une interprétation unilatérale des résolutions du Conseil de sécurité*

L'analyse que nous venons d'esquisser est révélatrice de la difficulté de trouver dans les résolutions existantes du Conseil de sécurité une autorisation, soit explicite, soit implicite, soit autrement qualifiée, à l'action armée déclenchée contre l'Iraq le 20 mars 2003 par les forces de la coalition anglo-américaine. Une telle autorisation ne pourrait être établie que par un effort d'interprétation imaginative des résolutions du Conseil de sécurité. Une telle opération d'interprétation unilatérale, visant à tirer du langage des résolutions du Conseil de sécurité certaines conséquences, a été constamment menée par les États-Unis et le Royaume-Uni tout au long de la crise iraquienne, également en dépit des interprétations contraires des autres membres du Conseil⁶⁰.

Cela nous pose la question plus générale d'éclaircir à qui appartient d'établir le sens authentique des résolutions du Conseil de sécurité, valable et contraignant pour tous les membres du Conseil et, plus largement, pour tous les membres des Nations Unies. Face à l'absence dans le système des Nations Unies d'une instance judiciaire chargée de régler les problèmes d'interprétation, la tâche de clarifier le sens d'un acte devrait davantage être réservée à l'organe qui a émané l'acte en question⁶¹. Ce constat presque banal s'avère

normes du droit international (...) l'action militaire non provoquée lancée par les deux pays est sans aucun fondement» (*ibidem*, p. 5).

60. Sur cet aspect de la crise iraquienne voir notamment le commentaire de J.A. FROWEN, *Unilateral Interpretation of Security Council Resolutions – A Threat to Collective Security?*, dans V. GÖTZ, P. SELMER, R. WOLFRUM (Hrsg.), *Liber Amicorum Günther Jaenicke – Zum 85. Geburtstag*, Berlin, 1998, pp. 97-112.

61. Voir en ce sens, par rapport au cas spécifique du Conseil de sécurité, M.C. WOOD, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, 1998, pp. 73-95, aux pp. 82-85.



toutefois problématique dans le cas d'interprétations divergentes d'un même acte soutenues par les différents États membres de l'organe. Comme l'on a vu, cette hypothèse s'est ponctuellement vérifiée dans notre cas de figure par rapport aux résolutions du Conseil de sécurité concernant l'Iraq.

S'agissant donc des résolutions du Conseil de sécurité, peut-on admettre qu'une interprétation soutenue par certains membres permanents s'impose *ipso facto* aux autres membres du Conseil ? Ou bien faut-il résoudre le problème par rapport au support majoritaire accompagnant une certaine interprétation ? Face à ces questions, on se limitera ici à rappeler un passage du rapport du sous-comité spécial qui, à la Conférence de S. Francisco de 1945, avait été chargé d'étudier la question de l'interprétation de la Charte des Nations :

"Il est bien entendu, naturellement, que si une interprétation quelconque donnée par un organe quelconque de l'Organisation (...) n'est pas acceptable par l'ensemble des membres, elle n'aura pas force obligatoire"⁶².

Il est vrai qu'on pourrait objecter que la question de l'interprétation des dispositions de la Charte n'est pas la même que l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité. Mais on ne voit pas de raison pour s'écarter du principe exprimé dans le rapport, suivant lequel une interprétation manquant de l'appui, si non de la totalité, au moins de la majorité des États membres (du Conseil ou de l'Organisation au sens plus large), ne saurait pas être assortie d'effet obligatoire.

Or, face aux condamnations de l'action militaire provenant non seulement des différents membres du Conseil, mais aussi d'une partie consistante des membres des Nations Unies⁶³, on aurait évidemment du mal à considérer

62. Voir United Nations Conference on International Organization, vol. 13, doc. 750 (French) IV/2/B/1, 2 June 1945, p. 834 (nous soulignons). Il est intéressant de remarquer que, sur le point qui nous intéresse, dans le texte anglais du rapport l'on trouve une formule différente : "It is to be understood, of course, that if an interpretation made by an organ of the Organization (...) is not generally acceptable it will be without binding force" (*ibidem*, p. 832 - nous soulignons).

63. Parmi les États membres du Conseil de sécurité qui ont ouvertement dénoncé l'illégitimité de l'action militaire anglo-américaine en raison de sa contrariété aux résolutions du Conseil de sécurité, voir les déclarations rendues à la séance du Conseil des 26 et 27 mars 2003 par les délégués de la Fédération de Russie (doc. S/PV.4726 Resumption 1 cit., p. 29), Chine (*ibid.*, p. 30), France (*ibid.*, p. 31), Syrie (*ibid.*, pp. 34-35). Bien que d'une manière plus souple, aussi les délégués du Mexique (*ibid.*, p. 20) et du Pakistan (*ibid.*, p. 22) ont souligné le manquement d'un aval du Conseil de sécurité à l'action armée. Voir aussi la déclaration commune adoptée le 15 mars 2003 par les Ministres des affaires étrangères de la France, de la Fédération de



comme “largement acceptée”, et donc comme “authentique” ou contraignante, l’interprétation des résolutions du Conseil de sécurité soutenue par les États-Unis et leurs alliés aux fins de justifier l’intervention contre l’Iraq⁶⁴. Au contraire, l’insistance de ces États sur une interprétation contestée et finalement abusive des résolutions du Conseil de sécurité ne peut que soulever plus d’une perplexité si examinée à la lumière de l’obligation de bonne foi posée à la charge de chaque membre des Nations Unies par l’article 2, paragraphe 2, de la Charte⁶⁵. Les effets dangereux découlant de cette insistance sont très efficacement résumés dans les paroles de L.A. Sicilianos:

Russie et de l’Allemagne, membre non-permanent du Conseil en mars 2003, affirmant que “rien ne justifie dans les circonstances présentes de renoncer au processus d’inspection ni de recourir à la force” (doc. S/2003/320 du 16 mars 2003).

Parmi les autres États membres des Nations Unies intervenus à la séance publique du Conseil susmentionnée condamnant l’action militaire, voir les déclarations des délégués de la Malaisie (doc. S/PV.4726 cit., pp. 7-9), Algérie (*ibid.*, p. 11), Égypte (*ibid.*, p. 13), Yémen (*ibid.*, pp. 14-15), Libye (*ibid.*, pp. 18-19), Indonésie (*ibid.*, pp. 21-22), Afrique du Sud (*ibid.*, pp. 22-23), Cuba (*ibid.*, pp. 23-25), Nouvelle-Zélande (*ibid.*, p. 25), Inde (*ibid.*, p. 26), Brésil (*ibid.*, p. 30-31), Soudan (*ibid.*, p. 33), Viet Nam (*ibid.*, pp. 34-35), Jamaïque (*ibid.*, pp. 35-36), Iran (*ibid.*, pp. 36-37), Liban (*ibid.*, pp. 38-39), Bélarus (*ibid.*, pp. 41-42), République Lao (*ibid.*, p. 51), Liechtenstein (S/PV.4726 Resumption 1 cit., p. 2), Arabie saoudite (*ibid.*, p. 8), Tanzanie (*ibid.*, pp. 9-10), Kirghizistan (*ibid.*, p. 17). D’autres délégations, tout en adoptant une position plus nuancée sur l’affaire, ont pourtant regretté l’impossibilité de parvenir à une solution pacifique de la question à travers l’action du Conseil de sécurité : voir par exemple les interventions des délégués de la Slovaquie (*ibid.*, p. 6), Timor Oriental (*ibid.*, p. 12), Sri Lanka (*ibid.*, p. 15), Slovénie (*ibid.*, p. 19). Pour d’autres réactions très critiques envers l’action armée de la coalition, voir notamment la Résolution 6226 adoptée le 24 mars 2003 par le Conseil de la Ligue des États Arabes, condamnant “l’agression américano-britannique contre l’Iraq” et considérant cette agression “comme une violation de la Charte des Nations Unies et des principes du droit international, un manquement à la légitimité internationale, une menace contre la paix et la sécurité internationales” (doc. S/2003/365 du 26 mars 2003) ; et, dans le même sens, la déclaration de la troïka du Mouvement des pays non alignés du 19 mars 2003 (doc. S/2003/357 du 21 mars 2003).

64. L’interprétation donnée par les États-Unis, le Royaume-Uni et l’Australie des résolutions du Conseil de sécurité 678 (1990), 687 (1991) et 1441 (2002) comme légitimant l’intervention armée contre l’Iraq (*supra*, note 38) a été explicitement avalisée par certains membres des Nations Unies appuyant l’action de la coalition : voir notamment les déclarations au Conseil de sécurité des délégués de l’Espagne (doc. S/PV.4721 cit., pp. 16-17); Koweït (S/PV.4726 cit., p. 16); Pologne (*ibid.*, p. 27); Macédoine (*ibid.*, p. 43); Nicaragua (*ibid.*, p. 46); Micronésie (doc. S/PV.4726 Resumption 1 cit., p. 9), Bulgarie (*ibid.*, pp. 33-34). Aussi l’Italie a adhéré à cette position : voir l’intervention du Président du Conseil des ministres italien au Sénat de la République le 19 mars 2003 (Senato della Repubblica, XIV Legislatura, 361a seduta pubblica, resoconto sommario e stenografico, Mercoledì 19 marzo 2003, p. 7).

65. Voir à ce sujet les remarques de DENIS, *La résolution 678 (1990) cit. supra*, note 28, pp. 514-516.



“Interpréter de façon particulière les résolutions du Conseil de sécurité pour justifier l’emploi de la force entraîne en fait une “nouvelle forme de blocage” dans l’action du Conseil, qui tend à rompre l’équilibre fragile instauré par plus de dix ans de pratique conséquente d’autorisations préalables et explicites”⁶⁶.

C’est bien une telle forme de blocage du Conseil qui a mené à l’éclatement de la guerre contre l’Iraq en 2003.

2. *Une exécution unilatérale des résolutions du Conseil de sécurité*

Si l’interprétation unilatérale des résolutions du Conseil de sécurité risque d’entraîner le blocage de l’action de l’organe, elle n’est d’ailleurs que le prodrome d’un problème bien plus grave, celui de l’exécution unilatérale des résolutions du Conseil. On entend ici envisager l’hypothèse selon laquelle certains États décident de passer d’emblée à l’exécution unilatérale forcée des objectifs indiqués, avec plus ou moins de précision, dans les résolutions du Conseil de sécurité, sans pourtant avoir reçu d’autorisation à cet effet. Cette option se rendrait disponible aux États lorsque le Conseil, après avoir constaté dans ses résolutions qu’une situation donnée constitue une menace pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, se trouve dans l’impossibilité d’adopter des mesures efficaces pour contrecarrer une telle menace⁶⁷.

66. SICILIANOS, *L’autorisation* cit. *supra*, note 8, p. 48.

67. Le sujet en question se rapporte au problème plus général des réactions décentralisées aux violations d’obligations essentielles pour la protection d’intérêts fondamentaux de la communauté internationale. Dans la mesure où ces obligations sont censées trouver leur expression dans les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix, la violation de celles-ci, accompagnée à l’inaction du Conseil, pourrait légitimer l’adoption des contre-mesures unilatérales des États, agissant pour la tutelle et la réalisation de l’intérêt commun sous-jacente aux résolutions violées (voir V. GOWLLAND-DEBBAS, *The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance*, *European Journal of International Law*, 2000, pp. 361-383; et N. KRISCH, *Unilateral Enforcement of Collective Will: Kosovo, Iraq and the Security Council*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1999, pp. 59-103). Le bien fondé d’une telle reconstruction devrait toutefois être apprécié par rapport à des paramètres extérieurs à la Charte des Nations Unies, issus du droit international général, ce qui va dépasser les limites de notre propos actuel (sur ce problème voir notamment les études de P. PICONE, *Interventi delle Nazioni Unite e obblighi erga omnes*, dans P. PICONE (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, pp. 517-578 ; ID., *La guerra del Kosovo e il diritto*



L'argument visant à justifier une action unilatérale armée comme nécessaire pour garantir l'exécution des décisions du Conseil de sécurité a fait son apparition à l'occasion de l'intervention armée des États membres de l'OTAN dans la crise du Kosovo de 1999⁶⁸. Ensuite, il a également été évoqué par rapport à la guerre iraquienne de 2003 dans les déclarations de certains États intervenant aux séances du Conseil de sécurité⁶⁹.

Cet argument pourrait soulever des sérieuses objections de principe, dans la mesure où il semble intégrer une variante déguisée de la discutable théorie des "autorisation implicites"⁷⁰. Au-delà de cette remarque d'ordre général, il y a aussi des considérations spécifiques au cas iraquien qui semblent affecter le bien fondé d'une telle reconstruction.

Premièrement, il faut constater une fois en plus que si le Conseil de sécurité dans la série de résolutions dédiées à la question du désarmement iraquien a occasionnellement indiqué que la situation résultant du défaut de coopération de l'Iraq avec les activités d'inspections des Nations Unies

internazionale generale, Rivista di Diritto Internazionale, 2000, pp. 309-360 ; ID., *La guerra contro l'Iraq* cit. *supra*, note 10). Dans le contexte actuel, il suffit de noter que, même en acceptant la figure controversée des "contre-mesures d'intérêt général" (voir D. ALLAND, *Countermeasures of General Interest*, European Journal of International Law, 2002, pp. 1221-1239 ; et l'article 54 du Projet d'articles sur la responsabilité des États, adopté en voie définitive par la Commission du droit international en 2001, doc. A/RES/56/83 du 28 janvier 2002 (Annexe), p. 13), cette notion ne saurait échapper aux limitations découlant des règles générales du droit de la responsabilité en matière des contre-mesures, parmi lesquelles la prohibition de contre-mesures armées est l'une des plus saillantes (voir à ce sujet les remarques de G. PALMISANO, *L'ammissibilità del ricorso alla forza armata a fini umanitari e la Guerra del Kosovo*, La Comunità Internazionale, 2003, pp. 17-45, aux pp. 40-41 ; et l'article 50 du Projet d'articles sur la responsabilité des États, aux termes duquel "les contre-mesures ne peuvent porter aucune atteinte (...) à l'obligation de ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force telle qu'elle est énoncée dans la Charte des Nations Unies", doc. A/RES/56/83 cit., p. 12).

68. Voir les références dans CORTEN et DUBUISSON, *L'hypothèse* cit. *supra*, note 13, pp. 884-889.

69. À la séance du Conseil des 26 et 27 mars 2003, certains États appuyant l'intervention armée de la coalition, au lieu de se référer à une prétendue autorisation découlant des résolutions 678 (1990), 687 (1991) et 1441 (2002) du Conseil de sécurité (voir références *supra*, note 64), ont justifié l'action en tant que mesure nécessaire pour éliminer la menace à la paix intégrée par les armes de destruction massive de l'Iraq et assurer l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité : voir notamment les déclarations des délégués de Singapour (doc. S/PV.4726 cit., p. 28), République de Corée (*ibid.*, p. 38), Japon (*ibid.*, p. 42), Géorgie (*ibid.*, p. 44), Ouzbékistan (*ibid.*, p. 45), Lettonie (*ibid.*, p. 45), Albanie (*ibid.*, p. 49), Islande (*ibid.*, p. 50), Îles Marshall (doc. S/PV.4726 Resumption I cit., p. 4), Uganda (*ibid.*, p. 14).

70. Voir CORTEN et DUBUISSON, *L'hypothèse* cit. *supra*, note 13, pp. 890-891 ; SICILIANOS, *L'autorisation* cit. *supra*, note 8, pp. 42-45 ; LOBEL et RATNER, *Bypassing the Security Council* cit. *supra*, note 27, pp. 134-135.



constituait une menace à la paix, il a en même temps constamment souligné sa volonté de rester saisi de la question et de conserver la maîtrise des mesures nécessaires pour la mise en œuvre des résolutions pertinentes⁷¹. Finalement, avec la résolution 1441 (2002) le Conseil avait adopté de telles mesures, consistant dans l'établissement d'un régime renforcé d'inspection et de contrôle qui, au moins jusqu'à un certain moment, avait permis de réaliser des progrès tangibles dans le processus du désarmement iraquien⁷².

Deuxièmement, il est vrai que dans la dernière des ses résolutions sur le sujet, la résolution 1441 (2002), le Conseil avait très clairement constaté "la menace que le non-respect par l'Iraq des résolutions du Conseil et la prolifération d'armes de destruction massive et de missiles à longue portée font peser sur la paix et la sécurité internationales"⁷³. Mais il est aussi vrai que, après la reprise des activités d'inspection sur le territoire iraquien en novembre 2002, la gravité et l'actualité d'une telle menace a été remise en question par différents États membres des Nations Unies, lesquels, de toute façon, ont contesté la nécessité du recours à la force pour contrecarrer une telle menace⁷⁴.

71. Voir notamment : résolution 1137 (1997), avant-dernier paragraphe du préambule et paragraphe 8 du dispositif ; résolution 1154 (1998), paragraphe 5 du dispositif ; résolution 1205 (1998), paragraphe 6 du dispositif (sur ces résolutions voir aussi *supra*, note 28).

72. Voir notamment les rapports oraux du Président exécutif de la COCOVINU, H. Blix, et du Directeur général de l'AIEA, M. El Baradei, à la séance du Conseil de sécurité du 7 mars 2003 (doc. S/PV.4714, pp. 2-10). Le rapport de Blix, après avoir constaté qu'aucune preuve tangible d'activités prosrites dans le domaine des armes chimiques ou biologiques n'avait été trouvée jusqu'à ce moment-là et que l'Iraq avait commencé le processus de destruction de certains missiles balistiques prohibés (*ibid.*, p. 4), faisait état, bien que d'une manière très prudente et nuancée, de l'accrue coopération iraquienne avec les activités d'inspection (*ibid.*, p. 5), et se concluait avec l'affirmation que "si la coopération peut et doit être immédiate, le désarmement et, en tout cas, la vérification ne sauraient être immédiates (...) Il ne faudra pas des années ou des semaines pour cela, mais des mois" (*ibid.*, p. 6). Pour sa part, le rapport de El Baradei se concluait avec l'affirmation que "après trois mois d'inspections intrusives sur le terrain, nous n'avons, jusqu'ici, découvert aucun élément de preuve ou indice tangible permettant d'affirmer qu'un programme d'armements nucléaires a été réactivé en Iraq" (*ibid.*, p. 9).

73. Troisième paragraphe du préambule.

74. Voir par exemple les interventions au Conseil de sécurité de la Nouvelle-Zélande (séance du 18 février 2003, doc. S/PV.4709 cit., p. 27) ; de la France (séance du 7 mars 2003 : "l'Iraq, selon les termes mêmes des inspecteurs, représente un danger moins important pour le monde qu'en 1991", doc. S/PV.4714 cit., p. 21) ; du Pakistan (séance du 7 mars 2003 : "nous pensons qu'il n'y a pas de menace imminente à la paix internationale", *ibid.*, p. 35) ; de Cuba (séance du 11 mars 2003, doc. S/PV.4717 cit., p. 28) ; du Nigeria (séance du 12 mars 2003, doc. S/PV.4717 Resumption 1 cit., p. 7). Voir aussi la déclaration sur l'Iraq du Président de la Fédération de Russie, M. Poutine, du 20 mars 2003 ("En outre, au moment où ont



Troisièmement, il est aussi à remarquer que, dans notre cas de figure, l'exécution unilatérale de la volonté du Conseil de sécurité a été poussée par certains États jusqu'au point de se substituer au pouvoir d'appréciation et de qualification préalable de l'organe. Ce pouvoir, aux termes de la résolution 1441 (2002), était expressément réservé au Conseil par rapport à toute nouvelle "violation patente" des obligations de l'Iraq en matière de désarmement⁷⁵. C'est un fait que les États-Unis et le Royaume-Uni, convaincus d'avoir à leur disposition des preuves irréfutables des violations iraqiennes, ont décidé de passer à l'action armée en ignorant certaines indications positives provenant des rapports des inspecteurs des Nations Unies⁷⁶, et, spécialement, malgré le refus du Conseil de constater formellement dans une nouvelle résolution le manquement de l'Iraq de saisir la "dernière possibilité" qui lui était offerte avec la résolution 1441 (2002)⁷⁷. Comme il a été noté par un commentateur, "in the end the United States and United Kingdom not only claimed the right to determine the consequences of a material breach in the place of the Council, but also to identify the occurrence of such a breach"⁷⁸. Ces paroles font état d'une extension des prérogatives des États au détriment des compétences du Conseil de sécurité qui nous semble bien difficile à justifier, même à la lumière d'un prétendu droit d'exécution unilatérale des résolutions des Nations Unies.

V. CONCLUSIONS : UN "ÉCHEC" DU CONSEIL DE SÉCURITÉ ET DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ COLLECTIVE DES NATIONS UNIES?

Si aucune autorisation à l'emploi de la force ne peut être dégagée des résolutions existantes du Conseil de sécurité, la conclusion quant à la légalité de l'intervention armée de la coalition contre l'Iraq est évidente. Mais on ne

commencé ces opérations [militaires anglo-américaines] l'Iraq ne constitue une menace ni pour les États voisins, ni pour d'autres pays ou région du monde", doc. S/2003/348) et celle de la même teneur de son Ministre des affaires étrangères, M. Ivanov, du 17 mars 2003 (doc. S/2003/347). Pour d'autres références, *supra*, note 63.

75. Voir *supra*, le texte accompagnant les notes 20-23.

76. Voir *supra*, note 72.

77. Voir *supra*, notes 36-37 et le texte relatif.

78. Voir WELLER, *The Threat or Use of Force* cit. *supra*, note 46, à p. 68. L'auteur se referait ici aux événements de 1997-1998 qui avaient accompagné et suivi l'adoption de la résolution 1154 (1998), mais ses observations conviennent aussi à notre propos actuel.



pourrait pas se contenter de rester sur le simple constat de l'incompatibilité d'une telle action avec les dispositions de la Charte des Nations Unies, sans essayer d'esquisser quelques conclusions plus générales concernant les implications de la crise iraquienne pour le système de sécurité collective des Nations Unies. Et donc, l'intervention armée entreprise par la coalition au dehors d'un aval préalable du Conseil de sécurité doit-elle être considérée comme un échec de ce système?

Tout d'abord, il faut résister à la tentation de considérer, purement et simplement, la guerre contre l'Iraq de 2003 comme le résultat du mauvais fonctionnement du Conseil, imputable au mécanisme décisionnel du veto. L'impossibilité pour le Conseil, dans la crise actuelle, d'adopter des mesures "efficaces" (voire, dans les intentions des États-Unis et du Royaume-Uni, le recours à la force armée) pour faire face au problème du désarmement iraquien n'est certainement pas l'effet d'une réédition de la guerre froide. En l'espèce, le désaccord entre les membres permanents du Conseil n'était pas lié à des motivations d'ordre politique, mais il portait sur un point juridique, c'est-à-dire sur l'évaluation de la gravité de la menace iraquienne et, spécialement, sur la nécessité de recourir à des mesures extrêmes impliquant l'emploi de la force pour faire face à une telle menace. Dans les mots d'un délégué intervenant au Conseil de sécurité à la veille de l'intervention armée :

"Le veto, tellement utilisé de façon aveugle et illégitime, et en dépit de sa nature anachronique et antidémocratique, serait dans ce cas justifié par la situation exceptionnelle dans laquelle nous trouvons. Il serait tout à fait cynique de le critiquer en l'occurrence"⁷⁹.

Dans cette perspective, l'exercice d'un droit de veto juridiquement motivé devrait jouer un rôle de garantie et de contrôle, visant à empêcher des actions coercitives précipitées ou hors de toute proportion avec la menace à la paix portée à l'attention du Conseil. Cette vision correspond d'ailleurs à la fonction primordiale du Conseil de sécurité, qui avait été conçu essentiellement comme instrument député "à préserver les générations futures du fléau de la guerre", aux termes du Préambule de la Charte. Pour reprendre l'observation de deux auteurs anglosaxones, "It [the Security Council] was established to be not merely a forceful initiator of collective enforcement

79. Ainsi s'exprimait le délégué de Cuba à la séance du Conseil du 11 mars 2003, doc. S/PV.4717 cit., p. 28.



measures, but also a restraining influence on the unwarranted or hasty rush to forcible solutions”⁸⁰.

Cela devrait suggérer que, s’il y a eu dans la présente affaire des problèmes imputables à l’action du Conseil de sécurité, ils sont à chercher ailleurs que dans le mécanisme du veto. On pourrait alors déplorer les ambiguïtés et les contradictions affectant le texte des résolutions du Conseil de sécurité concernant l’Iraq : ces résolutions sont souvent caractérisées par des prévisions dont l’impact et les conséquences juridiques n’ont pas été assez soigneusement évalués par les membres de l’organe au moment de leur adoption. Malheureusement, la résolution 1441 (2002) nous donne l’exemple le plus frappant de ces inconvénients. Ce sont les ambiguïtés de cette résolution, habilement conjuguées dans la rhétorique des États-Unis et du Royaume-Uni à celles des autres résolutions du Conseil remontant à la guerre du Golfe, qui ont offert aux États occidentaux le prétexte juridique pour l’action armée contre l’Iraq. Dans cette perspective, on ne peut que signaler une fois de plus les dangers inhérents à la pratique des autorisations à l’emploi de la force qui, données sans détermination de durée, de mandat et de responsabilité, sont équivalentes à des chèques en blanc. La résolution 678 (1990), bien débattue à l’époque de l’invasion du Koweït, ne cesse pas de faire discuter aujourd’hui.

Toutefois, au-delà de ces défauts “structurels” des résolutions du Conseil de sécurité, il est bien évident qu’au cœur du déroulement de la crise iraquienne il y a eu l’intransigeance parfois aveugle avec laquelle certains États membres du Conseil ont soutenu l’option armée pour la solution du problème du désarmement du régime de Saddam Hussein. Cette intransigeance n’est probablement que la plus récente et même la plus éclatante manifestation de l’unilatéralisme qui domine la gestion des rapports internationaux de l’unique superpuissance mondiale sortie de l’après guerre froide⁸¹. Mais finalement, l’unilatéralisme dont il est question ici a entraîné

80. Voir J. LOBEL et M. RATNER, *Bypassing the Security Council* cit. *supra*, note 27, p. 135. À la même page, les deux auteurs observent : “At times, an authorization [to use force] is hard to obtain, but that is the way things ought to work. That China, India, Russia and occasionally France balk at what they consider an inappropriate use of force is not cause for concern; rather, it should lead observers to conclude that the Council retains some vitality as a restraint on war making”.

81. Voir à ce sujet les contributions collectées dans le volume M. BYERS et G. NOLTE (eds.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, 2003, et notamment, pour ce qui est de la politique des États-Unis en matière de recours à la force, l’étude de M. KOHEN, *The Use of Force by the United States after the End of the Cold War, and Its Impact on International Law*, *ibid.* pp. 197-231, où l’on trouve maintes références à l’affaire iraquienne.



une véritable “dépossession du Conseil de sécurité de son pouvoir de contrainte” qui, loin de préserver “la crédibilité et la durabilité de son action globale”, risque de bouleverser irréversiblement le système de sécurité collective envisagé dans la Charte⁸².

Les effets néfastes pour l’Organisation de l’initiative unilatérale anglo-américaine n’ont pas tardé à se manifester. Après l’éclatement de la guerre et pendant toute sa durée, le Conseil de sécurité et les Nations Unies n’ont pu jouer que le rôle, tout à fait marginal, d’agences de gestion de l’émergence humanitaire créée par les bombardements de la coalition⁸³.

Une revitalisation du rôle de l’Organisation par rapport au dossier iraquien semble être envisagée dans les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité après la fin des hostilités. C’est ainsi que le “rôle crucial [des Nations Unies] dans le domaine humanitaire, dans la reconstruction de l’Iraq et dans la création et le rétablissement d’institutions nationales et locales permettant l’établissement d’un gouvernement représentatif”, revendiqué dans le préambule de la résolution 1483 (2003) du 22 mai 2003⁸⁴, a ensuite été concrétisé par l’établissement d’une Mission d’assistance des Nations Unies pour l’Iraq, décidé avec la résolution 1500 (2002) du 14 août 2003⁸⁵.

Toutefois, les problèmes accompagnant ces dernières résolutions sont bien évidents. D’une part, le Conseil de sécurité et les Nations Unies, mis à

82. Voir E. CANAL-FORGUES, dans la section *Chronique des faits internationaux* de la Revue Générale de Droit International, 2003, à p. 457. On aurait pourtant du mal à partager l’argument, qui semble être suggéré par cet auteur, suivant lequel l’intervention des forces de la coalition, ayant entendu préserver la crédibilité et la durabilité de l’action “globale” du Conseil, pourrait à la fin convenir aux intérêts des Nations Unies. Sur ce point, bien plus explicite était la conclusion formulée, par rapport au cas du Kosovo, par P. WECKEL, *L’emploi de la force contre la Yougoslavie ou la Charte fissurée*, Revue Générale de Droit International Public, 2000, pp. 19-35, spécialement pp. 28-29 et 31-34 (où l’intervention armée contre la Yougoslavie des États membres de l’OTAN est justifiée comme “une action dans l’intérêt des Nations Unies”).

83. Voir notamment la résolution du Conseil de sécurité 1472 (2003) du 28 mars 2003.

84. La résolution 1483 (2002), dont le dispositif est composé de vingt-sept paragraphes, s’occupe des problèmes liés à la reconstruction de l’Iraq et aux besoins humanitaires de sa population. Dans ce contexte, les fonctions d’ailleurs importantes réservées au Secrétaire général (voir notamment les paragraphes 8, 16 et 17) ne sauraient être considérées comme décisives, devant celui-ci toujours opérer en coordination avec l’“Autorité”, c’est-à-dire le commandement unifié des puissances occupantes, qui seule détient le véritable pouvoir de gouvernement en Iraq.

85. Pour la structure et les responsabilités de cette Mission d’assistance voir le *Rapport du Secrétaire général présenté en application du paragraphe 24 de la résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité*, doc. S/2003/715 du 17 juillet 2003, pp. 22-25.



l'écart dans la phase de décision de la coercition, ne peuvent évidemment pas s'abstenir de participer à la gestion de la paix dans l'après-guerre. D'autre part, l'Organisation et son organe risquent maintenant d'être impliqués dans l'illégalité d'une action et d'une situation auxquelles ils n'avaient pas donné leur aval. Nous avons déjà mentionné dans l'introduction de cet essai les difficultés affectant l'argument d'une autorisation ou légitimation *a posteriori* de l'action armée de la coalition⁸⁶. Et pourtant certains membres du Conseil de sécurité se sont empressés d'exclure d'une manière explicite la possibilité d'attribuer tout effet de ce genre aux résolutions du Conseil successives à la fin du conflit⁸⁷.

C'est probablement là l'enjeu autour duquel se sont déroulées les négociations entre les "puissances occupantes"⁸⁸ et les autres membres du Conseil de sécurité qui, après plus de six semaines, ont abouti à la plus récente des résolutions sur l'affaire iraquienne⁸⁹. Dans la résolution 1511 (2003) adoptée

86. Voir *supra*, le texte accompagnant les notes 12-14. La possibilité d'envisager une légitimation *a posteriori* de l'action armée de la coalition est exclue aussi, avec référence à la résolution 1483 (2003), par F.L. KIRGIS, *Security Council Resolution 1483 on Rebuilding of Iraq*, dans *ASIL Insights*, May 2003, au site www.asil.org/insights/insigh107.htm.

87. Voir notamment : la déclaration du délégué de la Syrie à la séance du Conseil du 28 mars 2003, expliquant que le vote pour la résolution 1472 (2003) "ne doit être interprété par aucune partie comme accordant quelque légitimité à l'invasion" (doc. S/PV.4732, p. 3) ; la déclaration du délégué de la Fédération de Russie à la même séance, expliquant que "l'adoption de la résolution ne signifie en rien une légitimation quelconque de l'action militaire menée par la coalition en violation de la Charte des Nations Unies" (*ibid.*) ; la Déclaration du Ministère russe des affaires étrangères du 28 mars 2003 concernant la résolution 1472 (2002), où l'on lit que "L'adoption de cette résolution n'équivaut pas à une légitimation de l'opération militaire entreprise par les membres de la coalition, expressément qualifiée dans la résolution de "puissance occupante" (doc. S/2003/369 du 1 avril 2003, p. 2) ; la lettre du 22 mai 2003 adressée au Président du Conseil de sécurité par la Mission permanente de la Syrie aux Nations Unies, se référant à la résolution 1483 (2003), où l'on précise que "le fait que la République arabe syrienne ait voté en faveur du projet de résolution ne signifie en aucun cas qu'elle ait changé de position, elle qui avait refusé la guerre contre l'Iraq, qu'elle considérait comme illégitime. En effet il est inconcevable que l'Organisation des Nations Unies puisse légitimer l'occupation étrangère" (doc. S/2003/576 du 23 mai 2003, p. 2) ; la déclaration du délégué du Mexique à la séance du Conseil du 14 août 2003, qui expliquant son vote pour la résolution 1500 (2003), dont le premier paragraphe se félicite de l'établissement du Conseil de Gouvernement de l'Iraq, précise que "cela ne vaut en aucun cas une reconnaissance juridique, ni ne doit être pris pour un aval, car le Conseil de Gouvernement se trouve encore sous l'autorité des puissances occupantes" (doc. S/PV.4808 du 14 août 2003, p. 5).

88. Telle est la qualification des États de la coalition qui figure dans les résolutions 1472 (2003) et 1483 (2003).

89. Une première version d'un projet de résolution prévoyant une autorisation du Conseil de sécurité à l'envoi d'une force multinationale en Iraq était soumise par



à l'unanimité le 16 octobre 2003, le Conseil de sécurité envisage les lignes directrices d'un processus politique qui devrait conduire au rétablissement de la souveraineté de l'Iraq⁹⁰, et en même temps il autorise "une force multinationale, sous commandement unifié, à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq"⁹¹. D'un point de vue matériel, la nouvelle résolution devrait venir à l'encontre des besoins immédiats des puissances occupantes, évidemment en difficulté dans la tâche de garantir la sécurité et la stabilité dans le pays occupé. D'un point de vue juridique, elle devrait apaiser les craintes des membres du Conseil de sécurité récalcitrants envers les effets de l'action illégale de la coalition, grâce à l'indication de certains délais et objectifs visant à souligner le caractère tout à fait temporaire des pouvoirs des puissances occupantes et à renforcer le "rôle crucial" de l'Organisation des Nations Unies dans la gestion de la question iraquienne⁹². Cependant, les faiblesses affectant la résolution 1511 (2003) sur ces points cruciaux sont bien évidentes. Il n'est pas étonnant que, malgré leur vote en faveur de la résolution, certains membres du Conseil de sécurité à la séance du 16 octobre 2003 se soient empressés de souligner le

les États-Unis aux membres du Conseil le 3 septembre 2003 : voir *Le Monde*, 5 septembre 2003, p. 2.

90. Voir notamment le paragraphe 7, où le Conseil de sécurité invite le Conseil de Gouvernement de l'Iraq (organe représentatif du peuple iraquien qui, aux termes du paragraphe 4 de la résolution, "incarne la souveraineté de l'État iraquien durant la période intérimaire, jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place et assume les responsabilités de l'Autorité") à lui communiquer, au plus tard le 15 décembre 2003, un calendrier et un programme aux fins de la rédaction d'une nouvelle constitution pour l'Iraq et de la tenue d'élections démocratiques.

91. Voir notamment le paragraphe 13 de la résolution, où le Conseil de sécurité considère également que "la sécurité et la stabilité conditionnent l'aboutissement du processus politique (...) et l'aptitude de l'Organisation des Nations Unies à concourir véritablement à ce processus (...)". Dans le paragraphe 14 le Conseil "prie instamment les États membres de fournir une assistance au titre de ce mandat des Nations Unies, y compris des forces militaires, à la force multinationale", et dans le paragraphe 25 il "prie les États-Unis d'Amérique, au nom de la force multinationale (...), de lui rendre compte, selon qu'il conviendra et tous les six mois aux moins, des efforts et des progrès accomplis par cette force".

92. Voir notamment le paragraphe 1 (où le Conseil de sécurité souligne que l'Autorité provisoire de la coalition exerce à titre temporaire ses responsabilités, pouvoirs et obligations "jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité") et le paragraphe 6 (où le Conseil engage l'Autorité à remettre dès que possible les responsabilités et pouvoirs gouvernementaux au peuple iraquien et de lui rendre compte des progrès réalisés). Pour ce qui est du rôle des Nations Unies dans le processus politique de rétablissement de la souveraineté de l'Iraq, voir notamment les paragraphes 8, 9, 10, 11 et 12 de la résolution.



compromis sur lequel se fonde le texte de celle-ci, ainsi que le caractère pas entièrement satisfaisant de ses prévisions⁹³.

Et alors, l'unanimité retrouvée des membres du Conseil et le retour à la formule sécurisante de l'autorisation à "prendre toutes les mesures nécessaires" pourront-ils suffire à réparer les dégâts causés au système de sécurité collective des Nations Unies par l'intervention armée du mars 2003? Peut-être, seulement les événements à venir nous diront si la dernière des résolutions du Conseil de sécurité concernant l'Iraq représente une réponse adéquate aux craintes et aux souhaits exprimés par le Secrétaire général dans son dernier rapport sur l'activité de l'Organisation :

"Dans le domaine de la paix et de la sécurité, le moins qu'on puisse dire est que l'année écoulée n'a pas été une année facile pour les Nations Unies. La guerre d'Iraq a mis à rude épreuve le principe de la sécurité collective et la force morale de l'Organisation. Rares sont les moments de ses 58 années d'histoire où son avenir a inspiré tant de doutes. Et pourtant, l'ONU sortira plus forte de cette épreuve si, portant un regard lucide sur ce qui s'est passé, nous réfléchissons à ce que nous voulons qu'elle devienne et commençons à agir en conséquence"⁹⁴.

93. Voir notamment les déclarations des délégués de la Fédération de Russie, de l'Allemagne, de la France et de la Chine (doc. S/PV.4844 du 16 octobre 2003, pp. 3-4 et 6).

94. Voir *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, Assemblée générale, Documents Officiels, Cinquante-huitième session, Supplément n. 1 (A/58/1), 2003, p. 1.

