

Irak

D'une guerre à l'autre ou un retour sur les ambiguïtés de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité

Coralie Hindawi

Volume 37, Number 3, septembre 2006

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/014237ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/014237ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hindawi, C. (2006). Irak : d'une guerre à l'autre ou un retour sur les ambiguïtés de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité. *Études internationales*, 37(3), 357–382. <https://doi.org/10.7202/014237ar>

Article abstract

The come-back of open war in Iraq since the British-American invasion in March 2003, twelve years after the previous Gulf war, has meant the failure of restoring peace, a process set by the United Nations Security Council Resolution 687 in 1991. Transcending the simplistic accusation directed against the former Iraqi President Saddam Hussein who was condemned of being the only responsible for the suffering of Iraqis, this article proposes to explore the numerous ambiguities lurking beneath Resolution 687 which have not only led to a decade of isolation and degradation in Iraq, but which have also revealed the persistence of a war mentality maintained by some of the belligerents who fought in winter 1991. Despite its theoretical objectives of peace, Resolution 687 remains – at best – an interlude if not a link between two wars.

Irak

D'une guerre à l'autre ou un retour sur les ambiguïtés de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité

Coralie HINDAWI*

RÉSUMÉ : *Le retour de la guerre ouverte en Irak depuis l'invasion américano-britannique de mars 2003, douze ans après la précédente guerre du Golfe, semble signifier l'échec du processus de rétablissement de la paix mis en place par la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité. Dépassant l'argumentation simpliste accusant Saddam Hussein d'être l'unique responsable des malheurs du peuple irakien, l'analyse des ambiguïtés, nombreuses, de la résolution 687 montre que celles-ci sont non seulement à l'origine d'une décennie d'isolement et de délabrement de l'Irak et de sa population, mais qu'elles révèlent peut-être également la poursuite de l'esprit de guerre pour certains des belligérants de l'hiver 1991. Malgré ses objectifs théoriques de paix, la résolution 687 demeure – au mieux – une parenthèse, sinon un lien entre deux guerres.*

ABSTRACT : *The come-back of open war in Iraq since the British-American invasion in March 2003, twelve years after the previous Gulf war, has meant the failure of restoring peace, a process set by the United Nations Security Council Resolution 687 in 1991. Transcending the simplistic accusation directed against the former Iraqi President Saddam Hussein who was condemned of being the only responsible for the suffering of Iraqis, this article proposes to explore the numerous ambiguities lurking beneath Resolution 687 which have not only led to a decade of isolation and degradation in Iraq, but which have also revealed the persistence of a war mentality maintained by some of the belligerents who fought in winter 1991. Despite its theoretical objectives of peace, Resolution 687 remains – at best – an interlude if not a link between two wars.*

La dernière guerre du Golfe, débutée le 19 mars 2003 avec l'invasion de l'Irak par les troupes américaines et coalisées, a connu des « opérations de combat majeures » pendant à peine plus d'un mois, puisque celles-ci ont pris fin le 1^{er} mai 2003¹. L'occupation du pays, plus longue, a pris fin le 28 juin

* Doctorante en droit/sécurité internationale à l'Université Pierre Mendès-France de Grenoble, France, en cotutelle avec l'Albert Ludwigs Universität de Freiburg, Allemagne. Rattachée au Centre d'études sur la sécurité internationale et les Coopération européennes (CESICE) de Grenoble et chercheure associée à l'Arnold Bergstraesser Institut de Freiburg, www.arnold-bergstraesser.de.

L'auteure tient à remercier M. Joël-Pascal Biays, M. Jean-François Guilhaudis, Mme Huguette Pison, ainsi que trois lecteurs anonymes pour leurs commentaires, leurs précieuses critiques et leurs suggestions sur cet article ou d'autres versions plus anciennes de ce texte. Cette analyse, avec ses manques ou ses erreurs éventuelles, n'engage naturellement que l'auteure.

1. Selon la déclaration du président américain George W. Bush. Patrick JARREAU, « Le président Bush déclare la fin des 'opérations de combat majeures' en Irak », *Le Monde*, 3 mai 2003.

2004, date officielle du transfert de pouvoir à un gouvernement intérimaire irakien².

Ni ces déclarations officielles des autorités américaines, et le remplacement de l'administrateur civil Paul Bremer par l'ambassadeur John Negroponte en juin 2004³, ni le processus politique, essentiellement électoral, poursuivi tout au long de l'année 2005 dans un climat de grande violence et de clivages identitaires, ne changent véritablement le statut de l'Irak⁴. Cet État n'est ni un pays libre, ni un pays en paix. Le spectre de la guerre civile complique d'ailleurs encore plus la position des forces étrangères en Irak ; désormais, même les plus farouches opposants à l'occupation en viennent à redouter le départ des troupes américaines.

La nouvelle guerre qui déchire l'Irak a été déclenchée par l'intervention d'une coalition d'États convaincus, réunis et dirigés par les États-Unis malgré la réprobation d'un grand nombre d'autres États ainsi que de l'ONU⁵.

Douze ans auparavant, la précédente guerre du Golfe avait été autorisée par la résolution 678 (1990) du Conseil de sécurité de l'ONU pour contraindre l'Irak à se retirer du Koweït. Si l'Organisation internationale n'a pu exercer par la suite aucun contrôle sur les opérations militaires menées sous commandement américain, le Conseil de sécurité s'est efforcé de reprendre son rôle de gardien de la paix et de la sécurité internationales après la fin du conflit armé. C'est dans cet esprit que le Conseil de sécurité adopta la résolution 687, le 3 avril 1991. Ce texte, alors le plus long et le plus complexe jamais adopté par le Conseil, devait terminer officiellement le conflit et énoncer les conditions du rétablissement de la paix à plus long terme.

2. Bien que le terme de « transfert de souveraineté » ait été couramment employé, en particulier par les puissances d'occupation, la souveraineté irakienne n'a été, à proprement parler, à aucun moment confiée à ces dernières. La souveraineté de l'Irak est donc restée, et elle reste, un attribut de l'État irakien, même si elle n'a pu être, ou ne peut être exercée en pratique. Il est donc incorrect de considérer que les puissances occupantes ont « rendu » la souveraineté au gouvernement intérimaire irakien.
3. M. Negroponte a été remplacé au poste d'ambassadeur américain en Irak le 21 juin 2005 par Zalmay Khalilzad.
4. Le droit international humanitaire considérant logiquement qu'une situation d'occupation est avant tout une question de fait, non tributaire de reconnaissances ou de déclarations : « Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie », art. 42 de la Convention de La Haye de 1907.
5. La présence d'armes de destruction massive en Irak, prétexte à l'invasion américaine qui s'est avéré sans fondement, était certes considérée par tous comme une grave et intolérable menace. Cependant, la décision des États-Unis d'intervenir militairement hors du cadre des Nations Unies fut extrêmement contestée. Kofi Annan, concédant qu'« il peut être parfois nécessaire de recourir à la force », rappelait en mars 2003 que la guerre doit toujours être une mesure de dernier recours », et que l'ONU, « fondée pour 'préserver les générations futures du fléau de la guerre', a le devoir de rechercher une solution pacifique jusqu'au tout dernier moment ». Le Secrétaire général des Nations Unies mettait en garde contre une action militaire engagée sans l'aval du Conseil de sécurité, Kofi ANNAN, « ONU. Une décision grave », *Le Monde*, 13 mars 2003. Sur les positions notamment du Canada et de la France, voir Alex MACLEOD et David MORIN (dir.), *Diplomaties en guerre, Sept États face à la crise irakienne*, Montréal, CEPES/Athéna éditions, 2005.

Le retour de la guerre en Irak, un peu plus d'une décennie plus tard, semble signifier l'échec de ce processus de rétablissement de la paix. N'est-il vraiment imputable qu'aux provocations continues de Saddam Hussein, ainsi qu'il fut prétendu, des années durant ? Bien qu'elle ait fait, peu après son adoption, l'objet de nombreuses analyses et publications⁶, la résolution 687 a désormais cessé d'intéresser les chercheurs. Et pourtant, une étude rétrospective de ce texte, à travers à la fois ses dispositions originelles, les interprétations juridiques qui en ont été données dès 1991 et au cours des années 1990, ainsi que l'utilisation politique de ses dispositions, ne présente pas un intérêt simplement historique. En effet, les questions du rétablissement durable de la paix ou de l'endiguement de la menace à la paix et à la sécurité internationales que peuvent représenter le comportement agressif d'un gouvernement, ou ses efforts d'armements, sont des questions récurrentes sur la scène internationale. L'étude rétrospective du règlement qui leur a été donné et l'évaluation de la réussite relative ou de l'échec de ce règlement ne peuvent être entreprises qu'avec le recul du temps, mais n'en sont pas moins d'un grand intérêt pour la recherche en matière de règlement pacifique des conflits, aux niveaux aussi bien juridique que politique.

Dans le cas de l'Irak depuis la fin de la précédente guerre du Golfe, il est important de tenter de comprendre quelles ont pu être les faiblesses juridiques de la résolution 687 et les forces politiques à l'ouvrage dans l'interprétation subséquente de ce texte qui, malgré ses objectifs théoriques de paix, demeure – au mieux – une parenthèse, sinon un lien entre deux guerres.

Il convient de rappeler tout d'abord les grandes lignes de la résolution qui consacre un mode autoritaire de rétablissement de la paix, ambigu à bien des égards. Ces ambiguïtés, présentes dans le texte et dont les dangers ont été hélas confirmés par la suite, poussent à s'interroger sur le véritable objectif du texte : était-ce effectivement le rétablissement de la paix, ou n'était-ce pas plutôt la poursuite de l'esprit de guerre ?

I – Les ambiguïtés d'un rétablissement autoritaire de la paix

Le mécanisme envisagé par la résolution 687 est un mode de terminaison de conflit d'un genre nouveau ; bien que des analogies puissent être observées sur le fond entre la résolution 687 et différents modes traditionnels de termi-

6. Voir tout particulièrement l'analyse très détaillée de Serge 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 », *AFDI*, 1991, pp. 25-90, essentielle pour la compréhension de la résolution et que nous aurons l'occasion de citer à de nombreuses reprises dans cette étude.

naison de conflit, tels que le cessez-le-feu⁷, le traité de paix⁸ ou l'acte unilatéral⁹, ce texte reste une décision du Conseil de sécurité prise sur la base du chapitre VII, obligeant à ce titre tous les États membres à son respect en vertu notamment de l'article 25 de la Charte. Ce constat ne règle cependant pas toutes les ambiguïtés quant à la forme de la résolution 687, puisque sa base juridique exacte reste implicite. De plus, ces questions de qualification ne sont pas les seules ambiguïtés présentes dans la résolution. Le mode presque exclusivement autoritaire retenu par le Conseil de sécurité peut surprendre car il est clairement en rupture avec de nombreux enseignements en matière de règlement de conflit. De même, on peut s'interroger sur la compatibilité entre le maintien d'une grande pression sur l'Irak et le souhait de rétablir avec cet État des relations pacifiques et basées sur la confiance.

A — Un mécanisme en rupture avec certains enseignements en matière de règlement de conflit

Une mise en perspective historique des mesures de la résolution 687 souligne les manques graves de la résolution en matière de règlement de conflit.

Les mesures de la résolution 687 au regard de l'expérience historique

La résolution 687 consacre une fin de conflit sans changement du régime vaincu ou responsabilité pénale de ses dirigeants¹⁰, tels que connu l'Allemagne en 1918. Bien que les troupes de la coalition se trouvent en grand nombre sur le territoire irakien lors de l'arrêt des combats, en février 1991, la victoire ne donne pas non plus lieu à une occupation de l'Irak. Il n'est question ni du démembrement, ni de l'extinction de l'État irakien, ainsi que cela avait été le

7. La résolution 687 permet officiellement l'entrée en vigueur d'un « cessez-le-feu en bonne et due forme » sous condition de son acceptation par l'Irak.

8. La résolution est introduite par un long préambule qui évoque celui d'un traité de paix par les références faites à l'objectif de rétablissement de la paix, ainsi que la condamnation implicite du comportement de l'Irak. Les mesures énoncées dans le corps de la résolution se divisent en neuf parties, de A à I, dans lesquelles les différentes obligations mises à la charge de l'Irak sont regroupées par domaines. On peut reconnaître dans les mesures des parties A et B concernant l'inviolabilité de la frontière et sa démarcation, ou la création d'une zone démilitarisée, des mesures territoriales régulant les relations entre les anciens belligérants. Ce type de mesures, tout comme les clauses assez techniques prévoyant les modalités du règlement par l'Irak de ses obligations dues à la responsabilité qu'il porte pour le conflit (notamment dans la partie E), ou les mesures de désarmement fort exhaustives de la part. C, correspondent tout à fait aux mesures d'un traité de paix. En matière de garanties d'exécution, la résolution renferme un moyen très efficace de contraindre l'Irak avec les mesures de coercition économique prévues par la partie F.

9. La résolution est tout simplement imposée à l'Irak sans aucune possibilité de négociation. Serge Sur considère que le consentement de l'Irak est plutôt à considérer comme une « première mesure d'exécution de la résolution, mais non une condition de son autorité », Serge SUR, *op. cit.*, p. 43.

10. Henri MEYROWITZ, « La guerre du Golfe et le droit des conflits armés », *RGDIP*, 1992, vol 3, n° 4, pp. 596-598.

cas pour l'Allemagne à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Les mesures de la résolution relatives au territoire¹¹ prévoient certes une nouvelle démarcation de la frontière qui aboutira dans les faits à un glissement de la frontière vers le nord et à une perte de territoire irakien¹², un glissement qui s'effectuera sans l'accord de l'Irak. Cependant, aussi bien les mesures générales que territoriales de la résolution 687 sont fort limitées, en comparaison des précédents qui ont pu exister dans l'Histoire, notamment dans l'Histoire récente¹³.

En revanche, c'est une responsabilité irakienne très étendue qui a été retenue au § 16 de la résolution : l'Irak doit réparer « toute perte, tout dommage [...] » et « tous les autres préjudices directs subis par des États étrangers et des personnes physiques et sociétés étrangères du fait de son invasion et de son occupation illicites du Koweït ». La Commission de compensation créée par le Conseil de sécurité a donné par la suite une interprétation fort extensive de ces termes puisqu'elle a considéré que l'Irak devait réparer les dommages causés non seulement par ses propres agissements, mais également par les opérations de la coalition¹⁴, interprétation considérée différemment selon les auteurs¹⁵. Le mécanisme de réparation mis en place, avec un fonds et une commission de compensation, peut être rapproché de celui imaginé pour l'Allemagne dans le traité de Versailles de 1919¹⁶.

Le désarmement des puissances vaincues mené à la suite d'une guerre déroge à bien des principes du contrôle classique de l'armement, basé sur la confiance mutuelle et les engagements réciproques. La guerre du Golfe de 1991 ne fait pas exception, et les mesures de désarmement contenues dans la résolution 687 sont effectivement unilatérales et coercitives. Elles épargnent les

11. Résolution 687 (1991) CS, part. A, § 2 à § 4.

12. Pierre-Jean LUIZARD, « La question irakienne, France, Fayard, 2002, p. 160.

13. Stephan VEROSTA, « Peace Treaties After World War I », in Rudolf BERNHARDT (dir.), *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, Northholland Elsevier, vol. III, 1997, pp. 946-953 ; George RESS, « Germany, Legal Status After World War II », *Encyclopedia of Public International Law*, op. cit., vol. II, 1995, pp. 567-581.

14. Voir la lettre du Président du Conseil d'administration de la Commission de compensation des Nations Unies au Président du Conseil de sécurité en date du 2 août 1991, §18, a, S/AC/26/1991/2, texte proposé par les États-Unis et approuvé par le Conseil d'administration de la Commission.

15. Alors que Stern considère deux mois avant la décision de la Commission de compensation que l'Irak ne devrait pas être tenu de réparer les dommages dus à l'embargo ou aux bombardements alliés, Brigitte STERN, « Les problèmes de responsabilité posés par la crise et la 'guerre' du Golfe », in Brigitte STERN (dir.), *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Cahiers internationaux n° 6, 1991, pp. 355-356, Cottureau justifie cette responsabilité étendue de l'Irak, Gille COTTEREAU, « De la responsabilité de l'Irak selon la résolution 687 du Conseil de sécurité », *AFDI*, 1991, pp. 106-107.

16. L'art. 231 du traité reconnaissant le principe de la responsabilité entière de l'Allemagne pour la Première Guerre mondiale, l'article 232 renonçait à réclamer un paiement intégral de tous les frais de guerre devant l'insuffisance des ressources allemandes, mais exigeait de la puissance vaincue la réparation des dommages causés à la population civile de chacune des puissances alliées. Louis BARTHOU, *Le traité de paix*, Paris, Eugène Fasquelle éditeur, 1919.

armes conventionnelles, à l'exception des missiles balistiques¹⁷, pour se concentrer sur les armes dites « de destruction massive », c'est-à-dire les armes chimiques, biologiques et nucléaires¹⁸ (sans oublier cependant que l'embargo sur les biens militaires concerne tous les types d'armement, y compris conventionnels¹⁹). On ne retrouve pas cette restriction du désarmement à certains types d'armes dans le traité de Versailles, mais les deux traitements n'en ont pas moins de nombreux points communs.

Le mécanisme de vérification du désarmement mis en place en 1919 rappelle celui de la résolution 687, jusque dans les différentes activités qu'il comporte²⁰. Il s'en rapproche aussi par son mode de financement, puisque dans les deux cas, c'est l'État vaincu et soumis au contrôle qui supporte le coût des missions de vérification. Les mécanismes de 1919 et de 1991 passent tous deux par une organisation à vocation universelle telle que, respectivement, la Société des Nations et l'Organisation des Nations Unies, mais une organisation qui reste composée d'États dont chacun tente de défendre ce qu'il considère comme son intérêt. Ainsi, de même qu'au lendemain de la guerre du Golfe de 1991, la Commission Spéciale de l'ONU chargée du désarmement de l'Irak (UNSCOM) a été progressivement « noyautée » par des services de renseignement nationaux²¹, de même, jadis, les Français ont veillé au lendemain de Versailles, à garder le contrôle des opérations de supervision du désarmement allemand²². En réponse au non-respect de ses obligations par l'Allemagne, la France a défendu, des années durant, une occupation ou un non-retrait du territoire allemand, refusant l'utilisation des seules pressions diplomatiques. Cette attitude évoque celle des États-Unis et de la Grande-Bretagne au cours de ce que sont devenus douze ans de régime de la résolution 687.

Finalement, contrairement au désarmement allemand dans les années 1920 et 1930, il faut bien reconnaître, malgré les opinions divergentes et la

17. Résolution 687 (1991) CS, part. C, § 8, b.

18. Résolution 687 (1991) CS, part. C, § 8, a et § 12.

19. Résolution 687 (1991) CS, part. E, §§ 24 et 25.

20. Résolution 687 (1991) CS, part. C, et Fred TANNER, « Versailles, German Disarmament after World War I », in *From Versailles to Baghdad. Post-War Armament Control of Defeated States*, New York, UNIDIR, United Nations, 1992, p. 14.

21. Voir entre autres Susan WRIGHT, « The Hijacking of UNSCOM », *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 55, n° 3, mai/juin 1999, pp. 23-25, ou le témoignage d'un ancien expert de l'UNSCOM en Irak, Scott RITTER, dans son ouvrage rédigé avec William Rivers PITT, *War on Iraq. What Team Bush Doesn't Want You to Know*, Grande-Bretagne, Profile Books, 2002.

22. Si une structure hiérarchique assez complexe devait originellement contrôler le désarmement allemand, c'est en pratique l'un de ces organes, l'International Military Control Commission (IMCC), qui a pris les décisions en la matière, un organe relativement indépendant, contrôlé par les Français et présidé par un général français. Fred TANNER, « Versailles, German Disarmament after World War I », *op. cit.*, pp. 15-17.

désinformation massive sur le sujet, que l'Irak a, de gré ou de force, été effectivement désarmé dans les domaines requis par la résolution²³.

On pourrait donc être tenté d'ériger en modèle de désarmement coercitif le mécanisme de la résolution 687 qui prévoit le maintien d'un régime d'isolement économique quasi total afin de garantir l'exécution par l'Irak de ses obligations en matière de désarmement²⁴. Cependant, les conséquences dramatiques de cet isolement économique pour la population et l'État irakien dans son ensemble²⁵, ainsi que les questions de droit international soulevées, devraient tempérer les plus enthousiastes. Reprenant le parallèle entre la résolution 687 et le traité de Versailles, on remarquera que le blocus économique à l'encontre de l'Allemagne fut maintenu lui aussi après l'armistice de novembre 1918. Cependant, devant le spectre de la pénurie et l'inflation croissante d'après guerre, les vainqueurs de la Première Guerre mondiale n'utilisèrent pas bien longtemps l'arme de l'isolement économique pour contraindre l'Allemagne au respect de ses obligations, lui préférant celle de la menace d'intervention militaire. L'Allemagne devint début 1919 le premier récepteur de l'aide alimentaire américaine et alliée, et la diplomatie économique américaine passa dès la conclusion du traité à la reconstruction financière de l'Allemagne et des pays alliés. Dépassant le mythe du simple diktat, il apparaît en fait que les alliés, s'ils ont veillé à réduire le potentiel allemand au sortir de la Première Guerre mondiale pour assurer aux vainqueurs une reprise économique plus rapide, ont également préservé l'essence du capital industriel allemand. Le maintien des capacités économiques de l'Allemagne était un corollaire logique aux obligations de réparation et, plus encore, à la vision libérale d'un nouvel équilibre économique européen²⁶.

Ainsi, la paix qui devait être rétablie en 1991 se révèle reposer sur des bases peut-être encore plus fragiles que celles du traité de Versailles, et les rédacteurs de la résolution 687 ne semblent pas s'être inspirés de certains principes essentiels en matière de règlement de conflit.

23. Hans BLIX, *Irak, les armes introuvables*, Paris, Fayard, 2004 et le rapport final de l'Irak Survey Group mis en place par la coalition après l'invasion de l'Irak pour faire le point sur les armes de destruction massive en Irak, 15 juillet 2005, www.cia.gov/cia/reports/iraq_wmd_2004. Publié en avril 2005, le rapport porte le nom de Charles Duelfer qui a pris la tête de la mission après la démission en janvier 2004 de son prédécesseur, David Kay.

24. Michael FRIEND, *After Non-Detection, What ?, What Iraq's Unfound WMD Mean for the Future of Non proliferation*, UNIDIR, n° 38, 2003, p. 9.

25. Un constat qui amène le directeur de l'UNIDIR à prendre position en 2001 : « Pour chaque nouvelle proposition de désarmement, il faudrait peut-être envisager d'évaluer les conséquences sur le plan humain (tout comme celles sur les plans de l'environnement et de la sécurité) ; une façon de prendre, à l'avance, le recul nécessaire ». Patricia LEWIS, « De l'UNSCOM à la COCOVINU. Les Nations Unies et l'Irak », *Forum du désarmement*, UNIDIR, 2001, n° 2, p. 73.

26. Elisabeth GLASER, « The Making of Economic Peace », in Manfred F. BOEMEKE, Gerald D. FELDMAN et Elisabeth GLASER, *The Treaty of Versailles, a Reassessment after 75 Years*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 371-399.

Les graves lacunes de la résolution 687

Si l'on souhaitait régler durablement le conflit entre l'Irak et le Koweït, il aurait fallu réfléchir aux causes réelles du recours à la force armée. Car, à côté des décisions personnelles du/des décideur(s) irakien(s), on peut bien identifier différents éléments objectifs ayant très probablement contribué à l'éclatement du conflit entre les deux voisins. A la question géopolitique de l'étroit débouché maritime irakien, pincé entre le Koweït et l'Iran et qui a mené régulièrement à des conflits avec l'un ou l'autre de ces pays²⁷, s'ajoutait le contexte militaro-politique de la fin de la première guerre du Golfe, ayant opposé l'Irak à l'Iran. Soutenu militairement, financièrement, politiquement par de nombreux États arabes et occidentaux, dont le Koweït, dans la guerre contre la République islamique d'Iran, l'Irak est naturellement sorti fort endetté d'un conflit de huit ans extrêmement meurtrier et destructeur. L'économie irakienne est en 1990 au bord de la banqueroute. La question de la remise des dettes irakiennes par les monarchies du Golfe, l'Arabie Saoudite et le Koweït notamment, celle d'une politique commune de tous les membres de l'OPEP visant à maintenir le pétrole à un prix élevé, permettant à l'État ayant mené la guerre de se relever économiquement, ces éléments étaient alors cruciaux pour l'Irak²⁸. Ils ont, de toute évidence, joué un rôle important dans la dégradation des relations entre l'Irak et le Koweït, et dans l'origine de l'invasion du Koweït²⁹. Or, la résolution 687 ne semble pas s'être embarrassée d'une recherche fine des causes du conflit, puisque, partant du principe que l'Irak continue de représenter une menace, elle a pour objectif majeur de le désarmer afin de le mettre hors d'état de nuire.

Le principe du désarmement unilatéral de l'Irak dans une région très instable invite à se poser la question du déséquilibre ainsi créé. De même que les concepteurs du traité de Versailles avaient nommé l'objectif d'un désarmement général et non pas limité à la seule Allemagne, les rédacteurs de la résolution 687 prennent le soin d'évoquer l'objectif de la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient³⁰. Mais il semble

27. André DULAIT et François THUAL, *Bagdad 2000, L'avenir géopolitique de l'Irak*, Paris, Ellipses, 1999..

28. Une analyse que confirment les efforts actuels de la diplomatie américaine pour obtenir des créanciers de l'Irak la remise de sa dette, afin de lui permettre un nouveau départ économique. Ces efforts ont permis l'adoption par le Club de Paris d'un programme d'après-guerre d'« allègement global de la dette publique extérieure irakienne à hauteur de 80 % en trois tranches », programme reposant sur un accord passé entre l'Irak et le Fonds monétaire international ; Nick MATHIASON, « Iraq Faces \$310 bn Debt Crisis », *Observer*, 28 mars 2004 et « Deux interventions du Club de Paris », *Le Monde*, 13 janvier 2005. Cependant, cet accord ne concerne qu'un tiers de la dette extérieure irakienne totale (estimée à 120 milliards de dollars). Les participants à la conférence internationale sur l'avenir de l'Irak, co-organisée par l'Union européenne et les États-Unis, qui s'est tenue en juin 2005 à Bruxelles, ont à nouveau « appelé les autres crédateurs à procéder à un allègement de la dette dans des termes aussi généreux que ceux accordés par les membres du Club de Paris », « Les principaux points de la déclaration finale de la conférence de Bruxelles sur l'Irak », *Le Monde*, 22 juin 2005.

29. Chapour HAGIGAT, *La guerre du Golfe*, Paris, Éditions Complexes, 1991 et Pierre-Jean LUIZARD, *La question irakienne*, *op. cit.*, particulièrement pp. 139-148.

30. Résolution 687 (1991) CS, part. C, § 14.

bien que lorsque, dans un traité, coexistent deux types de désarmement, l'un coercitif et l'autre consensuel, ce dernier soit voué à un oubli progressif. L'échec d'un désarmement général après la fin de la Première Guerre mondiale a certainement joué un rôle dans les (efficaces) efforts allemands de réarmement, alors que l'efficace désarmement unilatéral de l'Irak n'a pas été suivi d'une quelconque tentative d'établissement de la zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient, bien que d'autres États soient bien mieux armés en la matière que ne l'a jamais été l'Irak.

La résolution 687 est passée à côté d'un autre élément essentiel au rétablissement durable de la paix en ne permettant pas à l'Irak de se redresser économiquement, malgré le risque humanitaire déjà élevé en avril 1991, après huit mois d'isolement économique et deux mois d'un conflit armé extrêmement destructeur. À cet égard, le mécanisme prévu par la résolution 687 pour faire face aux besoins humanitaires de l'Irak³¹, à l'efficacité restreinte, ne peut être comparé au soutien économique de l'Allemagne en 1919. Surtout, le maintien de l'isolement économique de l'Irak des années après son retrait du Koweït, la fin des combats et son acceptation (contrainte) de la résolution 687, témoigne au contraire de l'utilisation continue de l'arme économique contre ce pays, une pratique fort éloignée des techniques connues et utilisées pour le rétablissement durable de la paix.

La perception de l'Irak comme une menace, l'exclusion de toute négociation avec ses dirigeants, son contrôle très étroit, sa mise au ban de la communauté internationale, toutes ces mesures rappellent encore le traitement de l'Allemagne par le traité de Versailles. Alors que les auteurs actuels reconnaissent volontiers qu'on a exagéré le poids des conditions concrètes imposées au vaincu, ils dénoncent l'esprit général du traité qui perpétue les relations de belligérance. C'est plus un climat général de condamnation, de méfiance, de discrimination qui, n'œuvrant pas au rapprochement des peuples, a rendu impossible l'acceptation par l'Allemagne des conditions qui lui étaient imposées, et, de ce fait, miné le rétablissement durable de la paix³². Alors que les responsables politiques chargés de rétablir un équilibre en Europe à la suite des guerres napoléoniennes prirent soin d'y intégrer la France, sachant tout règlement la condamnant et l'excluant voué à l'échec, cette sagesse n'a pu être retrouvée au lendemain de la Grande Guerre qui venait d'ensanglanter l'Europe. Le contexte historique et politique exceptionnel qui régnait alors en Europe, et l'ampleur des pertes humaines et matérielles causées par la Première

31. Résolution 687 (1991) CS, part. F, § 20 et § 23.

32. Manfred F. BOEMEKE, Gerald D. FELDMAN et Elisabeth GLASER, *op. cit.* ; Wolfgang Graf VITZTHUM, Hans-Otto BINDER, Jürgen HEIDEKING, Lothar HILBERT et Klaus Jürgen CITRON, *Die Kunst des Friedensschliessens*, Landeszentrale für politische Bildung, Baden-Württemberg, Stuttgart, 1985, 139 p. ; Michael BEHNEN, « 1815 und 1919. Zwei Europäische Friedensschlüsse in Anspruch und Wirklichkeit », in Heinz SCHILLING, Michael BEHNEN, Wilfried VON BREDOW et Marie-Janine CALIC, *Die Kunst des Friedensschlusses in Vergangenheit und Gegenwart*, Hannover, Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung, 1998, pp. 33-54.

Guerre mondiale peuvent expliquer les difficultés de passer de l'état de guerre totale à celui d'une paix durable.

On peut cependant être surpris de retrouver des erreurs similaires soixante-dix ans après, dans le texte censé mettre fin à la guerre du Golfe de 1991. Cette guerre s'est déroulée selon un schéma beaucoup plus simple, et la multitude d'acteurs de la coalition des « États coopérant avec le Koweït » reflète bien plus l'isolement diplomatique de l'Irak après l'invasion d'août 1990 que la réalité du conflit sur le terrain, mené par l'efficace machine de guerre américaine³³. La force armée a été employée, certes massivement, mais pendant moins de deux mois, et les combats se sont déroulés sur un terrain réduit, principalement entre le nord de l'Arabie Saoudite, le Koweït et l'Irak. Le caractère bien particulier de l'intervention de la coalition, le but limité de la guerre, le « mandat » de la résolution 678 (1990) visant seulement à contraindre les forces irakiennes à se retirer du Koweït, ces différents éléments faisaient de la précédente guerre du Golfe un conflit bien spécial et particulièrement éloigné d'une guerre totale entre voisins. Les manques et les échecs de la résolution 687, dans ce contexte politique assez favorable à un règlement sage et durable du conflit, tiennent peut-être au fait que le conflit ne semble au fond toujours pas fini en avril 1991. Bien que, ou du fait que l'Irak n'a pas été envahi et occupé, son régime toujours en place est considéré par certains États ayant mené la coalition comme un régime ennemi sur lequel il s'agit de maintenir la pression. Le conflit armé ayant pris fin, c'est par le biais des mesures de la résolution 687 que l'Irak va pouvoir être contraint.

B — Le maintien de la pression sur l'Irak

Entre les mesures d'isolement économique et le droit de veto des membres permanents du Conseil, la résolution 687 se retrouve doublement verrouillée³⁴. Ce double verrou juridique semble cependant avoir une clef politique.

La résolution 687 doublement verrouillée

C'est la résolution 661 (1990) qui initia l'isolement économique de l'Irak en décidant d'un embargo interdisant les importations du Koweït et de l'Irak et d'un boycottage des exportations en provenance de ces deux États³⁵. Ce texte avait posé, pour la levée de ces mesures, un critère qui semblait clair : le retrait irakien du Koweït. Or, curieusement, après l'intervention de la coalition et la libération du Koweït, non seulement le Conseil ne met pas un terme aux mesures d'isolement économique de l'Irak, mais il décide dans la résolution 687

33. Frédéric GUELTON, *La guerre américaine dans le Golfe*, Lyon, PUL, 1996.

34. L'expression de « verrou » est empruntée à Serge Sur qui parle d'un « effet de verrou du veto », Serge SUR, *op. cit.*, p. 69.

35. Résolution 661 (1990) CS, 6 août 1990.

de les « maintenir³⁶ » ; leur levée dépendant, d'une part, du Conseil de sécurité, qui doit approuver le programme d'engagement de la responsabilité irakienne et, d'autre part, de l'Irak, qui doit prendre toutes les mesures de désarmement exigées de lui dans les paragraphes 8 à 13³⁷. La résolution prévoit théoriquement la possibilité de réviser les mesures d'isolement économique de l'Irak en fonction de la manière dont le pays se conformera au texte et, d'une manière plus surprenante, en fonction des progrès de la maîtrise des armements dans la région, sur lesquels l'Irak n'a aucune influence directe³⁸. Liée au respect de conditions peu claires et en partie plus lourdes que celles permettant la levée définitive des mesures, la possibilité de révision ne semble finalement qu'un assouplissement de façade³⁹. De plus, bien que le Conseil s'engage à revoir les décisions d'isolement économique « à intervalles réguliers », ces termes ne limitent en rien la portée dans le temps de ces mesures. Ni pour leur levée, ni d'ailleurs pour l'ensemble du mécanisme mis en place par la résolution 687, le Conseil n'a prévu de limitation dans le temps⁴⁰. La pratique semblant avoir consacré le principe selon lequel une action doit être terminée par une décision du Conseil⁴¹, les dispositions de la résolution s'appliquent jusqu'à nouvel ordre. Or, tout nouvel ordre du Conseil est soumis au bon vouloir de chacun de ses membres permanents disposant du droit de veto. Faute de consensus sur un nouveau texte, la résolution 687 et son statut d'exception pour l'Irak restent en vigueur. Certains auteurs ont nommé ce phénomène le « veto inversé », puisqu'il permet non pas d'éviter l'adoption d'un texte, mais d'en maintenir un en vigueur, auquel les autres membres voudraient mettre fin. Ainsi que le définit David D. Caron : « le veto inversé ne bloque pas le Conseil de sécurité pour autoriser ou décider d'une action, mais il le bloque plutôt pour mettre un terme ou modifier une action qu'il a déjà autorisée ou

36. Une décision particulièrement critiquée par le représentant cubain au Conseil de sécurité qui considère que le Conseil avait en fait l'obligation d'éliminer l'ensemble des sanctions économiques prises à l'encontre de l'Irak, ces sanctions ayant été établies sur des conditions – l'invasion du Koweït – qui ont cessé d'exister, S/PV 2981, 3 avril 1991.

37. Résolution 687 (1991) CS, part. F, §22.

38. Résolution 687 (1991) CS, part. F, § 28.

39. « Le garrot n'est que très peu desserré », ainsi que l'exprime Serge SUR, *op. cit.*, p. 72.

40. Alors que plusieurs États votaient en faveur de la résolution 687 tout en souhaitant que les sanctions soient levées le plus rapidement possible (voir les déclarations des représentants de l'Inde et de la Chine, S/PV 2981, 3 avril 1991), le maintien indéfini des sanctions irakiennes ainsi que l'expérience des sanctions des années 1990 auront au moins joué un rôle de clarification à ce niveau : on a pu observer depuis 2000, que la pratique du Conseil de sécurité s'est modifiée et tend désormais à inclure une limitation temporelle à toute décision de sanctions. Lutz OETTE, « A Decade of Sanctions against Iraq. Never Again ! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council », *EJIL*, 2002, vol. 13, pp. 93-103.

41. Ainsi que l'ont exprimé de nombreux États lors des sanctions prises par le Conseil à l'encontre de la Rhodésie dans les années 1970. Ayant à l'époque critiqué cette interprétation, la Grande-Bretagne et les États-Unis semblent y avoir également adhéré lors de la crise et de la deuxième guerre du Golfe. David D. CARON, « The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council », *AJIL*, 1993, pp. 578-582.

décidée⁴² ». Ou, selon les termes de Jean-François Guilhaudis, « le veto est en quelque sorte retourné, il n'est plus générateur d'inaction mais bénéficie désormais à l'action et sert à la protéger. Ce qui signifie que les membres permanents qui viendraient à ne plus approuver cette action se sont privés de leur droit de la bloquer⁴³. » Le mécanisme du « veto inversé » constitue un deuxième verrou juridique bouclant le système mis en place par la résolution 687 et permettant le maintien de la pression sur l'Irak.

Mais si ce double verrou est juridique, sa clef semble de nature politique.

La clef politique d'un verrou juridique

Le désarmement de l'Irak n'est pas un objectif aussi clair qu'il n'y paraît peut-être de prime abord. Bien que l'un des principaux rédacteurs de la résolution reconnaisse avoir pris un extraordinaire soin à rédiger les paragraphes 8 à 13⁴⁴, ceux-ci demeurent des dispositions générales dont la mise en pratique va être l'occasion pour les acteurs impliqués – Conseil de sécurité, Secrétaire général, Commission spéciale chargée du désarmement irakien (UNSCOM) – d'imposer de nouvelles obligations à l'Irak. L'UNSCOM a ainsi rapidement élaboré des dispositions, confirmées par le Conseil de sécurité dans les résolutions 707 (1991) et 715 (1991), qui précisent et élargissent les conditions du désarmement irakien. L'Irak doit accorder à l'UNSCOM et l'Agence internationale pour l'énergie atomique « un accès immédiat, inconditionnel et illimité à tous les sites [...], équipements, enregistrements et moyens de transport qu'ils souhaitent inspecter » ; le Conseil autorise sans condition les deux organismes chargés du désarmement irakien à effectuer des vols en Irak avec leur propre aviation (c'est-à-dire celle des États membres les soutenant matériellement). L'Irak doit assurer aux inspecteurs privilèges et immunités, leur parfaite liberté de mouvement, et doit répondre à toute requête ; il perd son droit de propriété au profit de l'UNSCOM sur les biens devant être détruits, enlevés ou neutralisés⁴⁵. Sans cesse susceptibles de modifications, les contours du désarmement irakien prévus par la résolution 687 sont flous et chaque texte pris par le

42. Voir l'article de David D. CARON, *ibid.* On y trouvera une analyse du phénomène de « veto inversé » à la suite de ce que Caron répertorie comme son premier emploi, c'est-à-dire l'adoption de la résolution 678 (1990). La définition citée, traduite librement par l'auteur, est à retrouver dans sa version originale p. 577 : « the 'reverse veto' does not block the Security Council from authorizing or ordering an action but, rather, blocks it from terminating or otherwise altering an action it has already authorized or ordered ».

43. Jean-François GUILHAUDIS, *Relations internationales contemporaines*, Paris, Éditions du Juris-Classeur, 2002, pp. 725-730.

44. « We have taken extraordinary care in these sections of the resolution to be precise and thorough, as required by the extraordinary circumstances of Iraq's past use of and the threats to use or develop such weapons. », Intervention de M. Pickering, représentant des États-Unis d'Amérique au Conseil de sécurité de l'ONU suite à l'adoption de la résolution 687, S/PV. 2981, 3 avril 1991.

45. Résolution 707 (1991) CS, 15 août 1991.

Conseil de sécurité resserre un peu plus les mailles du filet dans lequel s'est pris l'Irak depuis sa marche sur le Koweït⁴⁶.

Au-delà de cet aspect, les difficultés intrinsèques au caractère coercitif du désarmement contribuent, elles aussi, au flou de l'objectif du Conseil. Tout programme de désarmement imposé à un État est en effet un processus paradoxal puisqu'il cherche à la fois à s'imposer par la force et ne peut être garanti que par des mesures très intrusives, tout en réclamant en même temps la coopération de l'État concerné. L'ampleur de la tâche et le manque de moyens financiers propres aux organes de désarmement les contraignent à coopérer avec des États, qui s'efforcent de retirer des informations en échange⁴⁷. Le mélange progressif des genres entre inspections, espionnage et intimidation entretient un climat de méfiance peu propice à encourager la coopération entre l'Irak et les « experts » en désarmement⁴⁸. Avec la transformation progressive de la mission de l'UNSCOM en une activité à long terme, un certain nombre de questions prennent de plus en plus d'importance ; le manque d'indépendance et d'impartialité de l'UNSCOM, ainsi que les ambiguïtés de l'objectif du désarmement montrent que « l'expérience UNSCOM », en dépit de ses nombreuses réussites, se révèle finalement une impasse⁴⁹.

Un ancien conseiller spécial du directeur exécutif et porte-parole de l'UNSCOM considérait en 2004 que « l'absence de preuve n'est pas la preuve qu'il n'y avait pas de programme. Et il est certainement trop tôt encore pour dire que celui-ci n'a jamais existé⁵⁰ ». Qu'il ait été en 2004, un an après l'invasion américano-britannique en Irak, « certainement trop tôt encore » pour pouvoir considérer avec certitude que l'Irak avait bel et bien désarmé laisse songeur sur les possibilités qu'avait l'UNSCOM de ne jamais rendre un rapport certifiant que

46. Gilles COTTEREAU, « Rebondissement d'octobre en Irak. La résolution 949 du Conseil de sécurité (15 octobre 1994) », *AFDI*, 1994, pp. 175-193, pour l'image du filet p. 177. Quant au « resserrement de ce filet », voir de manière non exhaustive, en matière de désarmement, les résolutions 707 (1991), 715 (1991), 1060 (1996), 1115 (1997), 1134 (1997), 1154 (1998), 1194 (1998), 1205 (1998), 1284 (1999) et 1441 (2002) du Conseil de sécurité.

47. Ainsi, de nombreux pays ont donné ou prêté à l'UNSCOM des matériels utiles à l'inspection ou la destruction d'armements, véhicules, matériels de protection, décontamination chimique, équipement médical, ambulances, hélicoptères, avions de transport, etc. Les États-Unis ont même mis un avion U2 à disposition de l'UNSCOM. Liste fournie par le rapport S/23165, appendice VI, citée par Serge SUR, *op. cit.*, pp. 86-88. Voir également, sur la question des rapports entre UNSCOM et États membres, le témoignage de l'ancien directeur de l'AIEA, Hans BLIX, *Irak, les armes introuvables*, *op. cit.*, ou encore celui de Scott Ritter, ancien inspecteur de l'UNSCOM, évoquant la coopération essentielle entre la Commission spéciale et les services secrets d'États membres, dont les États-Unis et Israël, Scott RITTER, *op. cit.*

48. Sur les questions d'espionnage et d'instrumentalisation de l'UNSCOM, Scott RITTER, *Iraq Confidential. The Untold Story of the Intelligence Conspiracy to Undermine the UN and Overthrow Saddam Hussein*, New York, NY, Nations Books, 2005.

49. Hélène RUIZ FABRI, « The UNSCOM Experience. Lessons from an Experiment », *EJIL*, 2002, vol. 13, pp. 153-159.

50. Tim TREVAN, « Où sont les armes chimiques et biologiques irakiennes », *Politique étrangère*, 2004, n° 1, p. 37.

l'Irak avait bien rempli les conditions requises de son désarmement. Or le retour de l'Irak sur la scène internationale, et en premier lieu la levée des mesures d'isolement économique, étaient subordonnés à cette condition.

Si un clivage de plus en plus apparent s'est creusé au Conseil de sécurité au cours des années 1990 en ce qui concerne les conditions précises de levée des sanctions, certains indices laissent penser que les conceptions étaient déjà divergentes dès 1991. En effet, pour de nombreux États membres du Conseil lors de l'adoption de la résolution 687, celle-ci ne doit être qu'une première étape du rétablissement durable de la paix dans la région, un rétablissement qui nécessite, d'une part, un processus régional de désarmement et, d'autre part, d'œuvrer à un règlement du conflit israélo-arabe⁵¹. Malgré le consensus évident entre les membres du Conseil de sécurité sur l'importance de la résolution et du désarmement irakien, il est remarquable que ce consensus ne semble pas présent en ce qui concerne les *conditions* de la levée des sanctions non militaires. Malgré le texte même de la résolution, le représentant de l'Inde considère ainsi que les sanctions devraient être levées dès l'acceptation par l'Irak de la résolution, celui de la Chine qu'elles devraient être levées le plus vite possible. Le fait que ces deux États aient voté en faveur de la résolution malgré leur refus d'établir un lien entre désarmement effectif et levée des sanctions semble indiquer que, lors de l'adoption de la résolution 687, ces États n'ont pas dû réaliser que ce texte ne pourrait plus être discuté et qu'il serait la base juridique permettant de bloquer la levée des sanctions.

Parallèlement, alors que ces États contestent le désarmement comme condition *sine qua non* de levée des sanctions, prévu pourtant par la résolution, d'autres États semblent poser d'autres conditions, non mentionnées par la résolution, à cette même levée. Le représentant du Royaume Uni, Sir David Hannay, déclare ainsi à la suite de l'adoption de la résolution 687, que son gouvernement « pense qu'il se révélera en fait impossible pour l'Irak de rejoindre la communauté des nations civilisées tant que Saddam Hussein restera au pouvoir⁵² ». Précisant cette idée, le premier ministre britannique John Major déclarait le 11 mai 1991 que le Royaume-Uni opposerait son veto à toute résolution visant à assouplir les sanctions contre l'Irak aussi longtemps que le président irakien Saddam Hussein resterait au pouvoir⁵³. Des déclarations similaires ont été faites par le président américain George Bush et par son successeur,

51. Voir en particulier les déclarations des représentants du Zimbabwe, de l'Inde, de la Chine, de la Russie et de l'Autriche lors de l'adoption de la résolution 687 par le Conseil. La délégation indienne notamment, n'est pas convaincue que l'application des mesures de la résolution puisse, en elle-même, créer les conditions ou l'atmosphère propice au règlement des conflits de base dans la région, et considère que des arrangements ayant pour objectif la paix et la stabilité ne sauraient être imposés par pression extérieure, de même qu'ils ne sauraient durer s'ils sont de nature discriminatoire, S/PV.2981, 3 avril 1991.

52. « My government believes that it will in fact prove impossible for Iraq to rejoin the community of civilized nations while Saddam Hussein remains in power. », Sir David HANNAY, représentant du Royaume-Uni au Conseil de sécurité, S/PV.2981, 3 avril 1991.

53. Cité par David D. CARON, « The Legitimacy of the Security Council », *op. cit.*, pp. 577-578.

le président Clinton déclarant même que les sanctions « seront là jusqu'à la fin des temps ou aussi longtemps que Saddam Hussein sera en place⁵⁴ ». Ces déclarations sont troublantes car elles semblent peu compatibles avec le « processus dynamique et flexible » créé, selon le représentant des États-Unis au Conseil de sécurité, par la résolution 687, un processus « qui lie la levée des sanctions à l'application de la résolution⁵⁵ ». Les États-Unis et la Grande-Bretagne étant les principaux rédacteurs de la résolution 687, et les déclarations citées plus haut ne tenant aucun compte des conditions posées par celle-ci, on peut s'interroger sur les intentions américaines et britanniques en proposant le désarmement irakien comme critère de levée des mesures d'isolement économique⁵⁶.

La pertinence de ce qui n'était, en 1991, que de l'ordre des interrogations, semble bien avoir été confirmée par la suite des événements. Il n'est vraisemblablement pas dû au hasard que mesures d'isolement économique et statut d'exception de l'Irak n'aient été levés qu'après l'invasion américano-britannique de l'Irak et la chute du régime de Saddam Hussein, au printemps 2003⁵⁷. Avec le recul, il devient légitime de s'interroger sur la véritable fonction de la résolution 687 : s'agissait-il bien de promouvoir le rétablissement de la paix ou ne s'agissait-il pas plutôt de poursuivre l'esprit de guerre ?

II – Le rétablissement de la paix ou la poursuite de l'esprit de guerre ?

Alors que la nouvelle guerre a effectivement évincé l'ancien président Saddam Hussein et que les sanctions ont été levées, ce n'est pas seulement une certaine normalisation économique, mais surtout la paix et la sécurité qui se font toujours attendre en Irak. La force militaire est employée tous les jours depuis mars 2003, par les forces d'occupation ainsi que, de plus en plus, par différentes factions irakiennes. D'une façon certes moins directe et plus intermittente, mais pas nécessairement moins meurtrière, le système mis en place par la résolution 687 était, dès avril 1991, à même de justifier la poursuite de l'emploi de la force contre l'Irak. Reprenant ici une notion large de force, on envisagera successivement la force non armée et armée.

54. « Will be there until the end of time or as long as [Saddam Hussein] lasts », Barbara CROSSETTE, « For Iraq, a Dog House with Many Rooms », *New York Times*, 23 novembre 1997, p. 4.

55. « Then we come to the question of sanctions. The resolution creates a dynamic and flexible process which links the removal of sanctions to the implementation of the resolution. », M. PICKERING, représentant des États Unis d'Amérique au Conseil de sécurité, S/PV.2981, 3 avril 1991.

56. Serge Sur observait avec pertinence dès 1991 que l'objectif du désarmement était « relativement indéfini, ce qui peut fournir une base –ou un prétexte – pour le maintien également indéfini des mesures (de coercition économique) et que « seul l'avenir en dévoilera le sens ultime », Serge SUR, *op. cit.*, pp. 68-71.

57. Résolution 1483 (2003) CS, 22 mai 2003.

A — L'emploi de la force non armée sur la base de la résolution 687

Alors que le texte de la résolution 687 est, dès son adoption, susceptible de permettre que l'emploi de la force non armée continue à être employée à l'encontre de l'Irak, l'application de la résolution et son maintien sans modifications substantielles sur plus d'une décennie va signifier la poursuite effective de ce type d'emploi de la force.

La poursuite potentielle de l'emploi de la force non armée dès avril 1991

L'économie irakienne d'avant 1990 reposait en grande partie sur les revenus pétroliers et était extrêmement dépendante des produits importés, notamment alimentaires⁵⁸. La poursuite de l'isolement économique de l'Irak après la destruction massive de nombreuses infrastructures par les bombardements alliés était donc susceptible d'entraîner rapidement le démantèlement de tout le système économique du pays. A la fin des hostilités, deux missions sont conduites en Irak, l'une pour le compte de l'UNICEF et de l'OMS, et l'autre à la demande du Secrétaire général de l'ONU, afin d'évaluer la situation et les besoins humanitaires. Les deux rapports, portés à la connaissance du Conseil de sécurité avant l'adoption de la résolution 687, constatent, d'une part, l'état de dévastation dans lequel se trouve l'Irak au sortir du conflit armé et, d'autre part, le risque humanitaire très élevé pour la population, en particulier les plus faibles – enfants, femmes enceintes, malades – du fait d'une pénurie croissante de nombreux aliments et médicaments et de la destruction des possibilités d'assainissement de l'eau et de production d'énergie (électricité, pétrole, gaz⁵⁹). Se concentrant sur le manque de ressources essentielles, le rapport Ahtisaari de mars 1991 précise cependant qu'on ne pourra assurer ces besoins humanitaires immédiats sans régler la question des besoins en énergie, qui sont en fait tout aussi urgents, et à défaut de quoi toute nourriture importée ne peut être conservée et distribuée, l'eau ne peut être purifiée, les champs ne peuvent être irrigués, les médicaments transportés...

Le rapport n'est certes pas passé inaperçu au Conseil de sécurité. Nombre d'États ont exprimé leur préoccupation de la situation humanitaire en Irak et les rédacteurs de la résolution 687 se sont efforcés d'inclure des dispositions

58. Les revenus pétroliers assuraient 60 % du PIB irakien et 95 % de ses provisions en devises, la production nationale irakienne ne couvrant qu'un tiers des besoins alimentaires irakiens, Rapport de la deuxième commission d'évaluation dirigée par Celso L.N. Amorim, établie sur demande du président du Conseil de sécurité en date du 30 janvier 1999 et concernant la situation humanitaire en Irak, S/1999/356, 15 juillet 2005, www.un.org.Depts/unmovic/documents/AMORIMF.pdf, pp. 22-40.

59. Voir la note du Secrétaire général du 4 mars 1991 reprenant le rapport de la mission spéciale OMS/UNICEF en Irak, S/222328. Le Rapport de la mission dirigée par Martti Ahtisaari est repris dans une lettre du Secrétaire général adressée au Président du Conseil de sécurité, 20 mars 1991, S/22366.

qui en tiennent compte⁶⁰. Cependant, bien que la résolution lève les interdictions de vente et fourniture de denrées alimentaires qui auront été considérées de première nécessité pour la population civile, cette levée reste doublement conditionnée : elle est soumise juridiquement à l'« approbation tacite » du Comité des sanctions selon un processus de contrôle lourd et lent, et elle est subordonnée en pratique à la possibilité pour l'Irak d'exporter, pour pouvoir financer les denrées⁶¹. De la même manière que médicaments et fournitures médicales manquaient déjà en Irak en février 1991 bien qu'ils aient théoriquement toujours été exemptés de boycottage depuis la mise en place de l'isolement économique en août 1990, les dérogations de la résolution 687 n'ont pas permis d'améliorer la situation humanitaire en Irak⁶².

On constate également qu'en adoptant ces mesures dérogatoires, le Conseil ne tient pas compte des recommandations du rapport Ahtisaari qui indiquait pourtant clairement que la seule manière d'éviter la catastrophe humanitaire n'était pas seulement l'envoi d'aliments et de médicaments en Irak, mais que l'approvisionnement du pays en énergie était une question tout aussi vitale et urgente, directement liée à la première⁶³.

Devant les conséquences déjà observables à la fin de l'hiver 1991 ainsi que celles prévisibles et prévues pour l'avenir⁶⁴, les sanctions économiques de la résolution 687, qui ont été reprises sans allègement susceptible d'enrayer durablement et efficacement le délitement humanitaire en Irak, se révèlent un emploi de la force dépassant dans ses effets bien des cas d'utilisation de la force armée.

60. Certains États se sont d'ailleurs particulièrement investis afin que les procédures de fournitures de biens alimentaires et humanitaires soient simplifiées, dont le Zimbabwe et l'Inde, tout en restant insatisfaits du maintien général des sanctions. Voir les interventions des représentants de ces deux pays lors de l'adoption de la résolution 687, S/PV.2981, 3 avril 1991.

61. Résolution 687, CS, 1991, § 20 et 23.

62. En effet, quelques mois seulement après l'adoption de la résolution 687, au début de l'été 1991, plusieurs nouveaux rapports, alarmants eux aussi, sont publiés sur la situation humanitaire en Irak : voir un rapport du 15 juillet 1991 sur les besoins humanitaires en Irak à la suite d'une mission menée par Sadruddin Aga Khan, représentant exécutif du Secrétaire général chargé du programme d'assistance humanitaire des Nations Unies pour l'Irak, le Koweït et les zones frontalières irako-turques et irako-iraniennes, S/22799, 17 juillet 1991 ; voir également le rapport de la mission HARVARD STUDY TEAM, « The Effect of the Gulf Crisis on the Children of Iraq », *New England Journal of Medicine*, vol. 325, n° 13, 1991, pp. 977-980.

63. Il est remarquable que cette question de l'importance vitale de l'énergie ne soit évoquée par aucun des intervenants au Conseil de sécurité lors de l'adoption de la résolution 687 et que de nombreux représentants se félicitent des maigres mécanismes humanitaires prévus en faisant abstraction complète de ce point, S/PV.2981, 3 avril 1991.

64. Le rapport Ahtisaari conclut qu'il est indéniable que le peuple irakien pourrait être prochainement confronté à une catastrophe humanitaire plus grave, qui pourrait inclure épidémie et famine si un soutien humanitaire massif n'a pas immédiatement lieu. Rapport Ahtisaari, S/22366, 20 mars 1991, F, § 37.

La poursuite effective de l'emploi de la force non armée sur la base de la résolution 687

Conformément aux prévisions des experts, la dégradation de la situation humanitaire en Irak et la désintégration économique et sociale de cet État se poursuivent, tout en étant de plus en plus documentées⁶⁵. Pour ne donner qu'un chiffre, le « sommet de l'iceberg » en quelque sorte, le professeur Richard Garfield estimait en 1999 à 227 000 le nombre de décès excessifs d'enfants de moins de cinq ans entre août 1991 et mars 1998, selon une approche qu'il voulait la plus restrictive et la plus fiable possible⁶⁶.

Au Conseil de sécurité, les États membres veulent unanimement que l'Irak se conforme à la résolution 687, et en particulier qu'il respecte l'intégrité du Koweït et désarme. Cependant, nombreux sont les États qui, au cours des années 1990 comme déjà en 1991, souhaitent que le lien entre respect intégral des obligations de la résolution 687 et levée des sanctions ne soit pas interprété trop strictement ; les mesures d'isolement économiques doivent pouvoir être progressivement, sinon levées, du moins suspendues ou modifiées en réponse à des preuves de la bonne volonté ou des progrès de l'Irak⁶⁷. Bien qu'elles semblent correspondre au « processus dynamique et flexible » décrit par le représentant américain au Conseil lors de l'adoption de la résolution 687, ces vues

65. Par exemple UN-Inter-Agency Humanitarian Programme for Iraq, *Current Situation/Implementation Summary Report*, Baghdad, The United Nations, 28 mai 1995 ; UNICEF, *The Status of Children and Women in Iraq. A Situation Report*, Iraq, UNICEF, septembre 1995 ; OMS, *The Health Conditions of the Population in Iraq since the Gulf Crisis*, Baghdad, WHO/EHA/96.1, mars 1996.

66. Richard GARFIELD, *Morbidity and Mortality Among Iraqi Children from 1990 Through 1998. Assessing the Impact of the Gulf War and Economic Sanctions*, 1999, www.casi.org.uk/info/garfield/dr-garfield.html, 14 novembre 2005.

67. Voir à titre d'exemple les échanges de vues au Conseil de sécurité, le 17 octobre 1994, quelques jours seulement après l'adoption de la résolution 949 (1994) en réponse à l'amasement de troupes irakiennes à la frontière avec le Koweït. Le ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, M. Kozyrev rappelle : « En d'autres termes, nous avons besoin de voir et avons besoin de proposer des perspectives qui inciteraient le gouvernement et le peuple irakiens à respecter strictement toutes les résolutions du Conseil de sécurité. » Il plaide plus généralement pour un débat sur les sanctions, pour « des modifications dans le domaine de l'application des sanctions, notamment pour ce qui est de la mise en place et de l'amélioration d'un mécanisme d'application et de levée des sanctions », ainsi que pour une réflexion sur un moyen de cibler les sanctions sur la classe politique. Le représentant du Brésil, M. Sardenberg, considère, quant à lui que « [...] le Conseil devrait reconnaître et stimuler les progrès dont fait état la Commission spéciale, qui ont nécessairement une incidence sur le régime des sanctions ». Dans le même sens, on notera l'intervention spirituelle du représentant de l'Argentine, M. Cárdenas, qui, remerciant le ministre russe des Affaires étrangères des mesures novatrices qu'il évoque, poursuit en ces termes : « Il est possible que certaines de ces mesures aient suscité des commentaires négatifs. Cela est probablement inévitable. Une réplique tirée de la littérature espagnole peut s'appliquer ici : 'Ils aboient, Sancho ; cela veut dire que nous avançons.' » *S/ PV.3439*, pp. 3-6 et 10-11.

conciliatrices, cherchant à développer une politique de la carotte et du bâton⁶⁸ qui laisse une porte de sortie possible à l'Irak, se heurtent cependant aux positions intransigeantes défendues avec constance par les mêmes États-Unis ainsi que par le Royaume-Uni : les représentants de ces États insistent sur la menace que l'Irak fait toujours courir à la région – argument conforté par les conflits répétés de l'Irak avec la commission chargée du désarmement, ainsi que ses attitudes menaçantes à l'égard du Koweït – et sur le fait qu'il n'y a pas lieu de « récompenser » les dirigeants irakiens pour l'application partielle de leurs obligations. Finalement, si l'on part du principe que l'on ne peut avoir aucune confiance en Saddam Hussein⁶⁹, autant il semble logique de considérer que, tant que celui-ci restera au pouvoir, l'Irak n'appliquera pas dans son intégralité la résolution 687, autant on en vient à s'interroger sérieusement sur l'opportunité, alors, de lier la levée des sanctions qui détruisent l'Irak, et surtout sa population, à cette condition.

L'impasse dans laquelle se trouve le Conseil de sécurité au cours des années 1990, du fait des vues inconciliables de ses membres, mène, devant l'évidence du lien de causalité entre sanctions et dégradation humanitaire⁷⁰, et sous la pression d'un débat doctrinaire croissant sur l'éthique des sanctions⁷¹, à des tentatives d'aménagement de ces sanctions, à défaut de leur levée. Or ces

68. Cette politique a été particulièrement encouragée par d'incontournables auteurs de la doctrine en matière de sanctions économiques, David CORTRIGHT et George A. LOPEZ, *The Sanctions Decade, Assessing UN Strategies in the 1990's*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 2000, pp. 221-249 et Manfred KULESSA et Dorothee STARCK, « Peace Through Sanctions ? », Policy Paper 7 of the *Development and Peace Foundation*, Bonn, Germany, 1998, www.globalpolicy.org/security/sanction/kulessa.htm, consulté le 12 janvier 2006.

69. Ainsi qu'il ressort des interventions de la représentante des États-Unis, Mme Albright et du Président du Conseil de sécurité en sa qualité de représentant du Royaume-Uni, notamment lors de ces mêmes débats au Conseil de sécurité, 17 octobre 1994, S/PV.3439, pp. 7-8, 13-15 et 19-20.

70. Constatant qu'il n'existe pas encore de méthode scientifique permettant de mesurer les effets causés spécifiquement par les sanctions et les distinguer d'autres causes (un manque que la recherche s'efforce de combler), voir Manuel BESSER, Richard GARFIELD et Gerard McHUGH, *Sanctions Assessment Handbook*, United Nations, IASC, 2004 ; D. Starck considérait en 2000 qu'il suffit de démontrer qu'il existe un lien de causalité entre l'imposition des sanctions par le Conseil de sécurité et la dégradation de la situation humanitaire ; Dorothee STARCK, *Die Rechtmässigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000, pp. 212-125. Ce lien de causalité a été, dès 1991, constaté par maints observateurs et souligné par de nombreux rapports. Voir par exemple le rapport Amorim de 1999 sur la situation humanitaire actuelle en Irak, S/1999/356, annexe II, § 45.

71. Voir par exemple les propositions du secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros GHALI en 1995, dans son Supplément à l'Agenda pour la paix, A/50/60-S/1995/1 ou John MUELLER et Karl MUELLER, « Sanctions of Mass Destruction », *Foreign Affairs*, mai/juin 1999, pp. 43-53, ainsi qu'une succession d'initiatives financées à partir de 1998 par notamment la Suisse, l'Allemagne, la Suède et le Canada pour contribuer à la fois à établir un bilan des sanctions économiques et à les améliorer afin qu'elles soient plus ciblées, plus efficaces et que leurs effets soient mieux mesurables, les rendant ainsi moins dangereuses pour les populations civiles.

aménagements sont bien trop tardifs⁷² et le programme « pétrole contre nourriture » est largement insuffisant, en dépit de ses assouplissements progressifs, à permettre un véritable rétablissement de la situation humanitaire des Irakiens⁷³. Bien que la plupart des États ayant voté la résolution 986 aient eu, dès la conception du programme humanitaire, conscience de cette insuffisance, et aient insisté sur le caractère temporaire du mécanisme prévu⁷⁴, celui-ci s'est maintenu, d'une manière inattendue et selon un destin finalement un peu similaire à celui de la résolution 687, pendant plus de six ans, malgré les réticences croissantes de la plupart des États. Le programme « pétrole contre nourriture » et ses aménagements, cantonnés au domaine humanitaire⁷⁵, n'ont pu ni éviter une certaine instrumentalisation des procédures⁷⁶, ni contribuer à résoudre le différend, opposant les États membres du Conseil sur la question des conditions exactes à la levée des sanctions.

Bien que les divergences au sein du Conseil se soient accrues avec les années et l'évidence de l'impact humanitaire grave des sanctions, la poursuite

72. Suite au rejet par les autorités irakiennes d'un premier mécanisme de financement de biens alimentaires et humanitaires par le pétrole irakien, proposé par le Conseil en août 1991, aucun aménagement n'est imaginé avant l'adoption de la résolution 986 par le Conseil de sécurité, le 14 avril 1995. Un mémorandum d'accord n'est signé entre l'ONU et l'Irak qu'un an plus tard, et les premières importations de produits humanitaires dans le cadre du programme « pétrole contre nourriture » n'atteignent l'Irak qu'en mars 1997 !

73. Si le programme « pétrole contre nourriture » est devenu tristement célèbre du fait du scandale financier qui porte désormais son nom, l'impact humanitaire du programme a également fait l'objet d'une enquête indépendante qui confirme son absolue insuffisance : « The application of comprehensive sanctions led to deprivations of food and medicine, with consequences worsened by damage to infrastructure that was not quickly repaired. The mitigation of these effects by humanitarian relief was partially effective. However, it is considered likely that the combination of broad sanctions plus relief would always lead to some damage to health and nutrition, and to loss of life. Accordingly, the overall policy recommendation of the Working Group is simply that comprehensive sanctions plus relief should be avoided in the future, if at all possible, in favour of other types of intervention. » *The Impact of the Oil-for-Food Programme on the Iraqi People*, Report of an independent Working Group established by the Independent Inquiry Committee, 7 septembre 2005, www.reliefweb.int/library/documents/2005/iic-irq-7sep.pdf, consulté le 10 novembre 2005.

74. Voir les interventions des représentants de la Chine, du Rwanda, du Honduras, de l'Indonésie, du Botswana, du Nigéria, de la France, de la Russie et de la République tchèque lors de l'adoption de la résolution 986 par le Conseil de sécurité, le 14 avril 1995, *SPV.3519*.

75. Sur les limites de la réponse purement humanitaire au débat sur les sanctions économiques, voir Matthew CRAVEN, « Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions », *EJIL*, 2002, vol.13, n° 1, pp. 43-61. Et pour une explication à la fois pratique et critique du fonctionnement du programme « pétrole contre nourriture », voir Hans C. SPONECK, *Ein anderer Krieg. Das Sanktionsregime der UNO im Irak*, Allemagne, Hamburger Institut für Sozialforschung, 2005, à paraître prochainement en anglais sous le titre *Iraq Autopsy*.

76. La politique de blocage de contrats par, essentiellement les membres états-unis et, dans une moindre mesure, britanniques du Comité des sanctions a, sans doute possible, contribué, entre autres causes, à la lenteur et l'inefficacité du programme. Cette pratique a été abondamment critiquée depuis 1997, aussi bien au sein du Conseil que dans les rapports successifs du Secrétaire général de l'ONU sur le programme. Voir par exemple *SPV.4120*, 24 mars 2000.

de l'emploi de la force non armée était bien explicitement prévue par le texte de la résolution 687. On ne peut en dire autant en ce qui concerne la poursuite de l'emploi de la force armée.

B — L'emploi de la force armée sur la base de la résolution 687

Alors que la résolution 687 semblait mettre définitivement fin à l'autorisation d'emploi de la force armée à l'encontre de l'Irak, certains États et une partie de la doctrine vont néanmoins tenter d'utiliser ce texte comme base juridique pour continuer à employer la force militaire à l'encontre de l'Irak.

La résolution 687 ou la fin de l'autorisation d'emploi de la force armée

La résolution 678, adoptée par le Conseil de sécurité le 29 novembre 1990, autorisait les États membres à utiliser « tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) et toutes les décisions permanentes adoptées ultérieurement et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région ».

Première résolution adoptée par le Conseil après la fin des combats, la résolution 686 du 2 mars 1991 prolongeait l'autorisation de recours à la force armée afin de contraindre l'Irak à commencer d'exécuter un certain nombre de mesures concrètes garantissant la fin des hostilités.

Ni le texte de la résolution 687, ni les déclarations des représentants des États au Conseil de sécurité lors de son adoption ne font référence à la prolongation de l'autorisation de recours à la force⁷⁷. Le fait qu'un premier projet de résolution, présenté par les États-Unis et prévoyant d'autoriser les États de la coalition à « user de tous les moyens nécessaires » afin de garantir le respect de la frontière entre l'Irak et le Koweït ait été rejeté par les autres membres du Conseil⁷⁸, confirme l'interprétation selon laquelle la résolution 687 marque sans nul doute possible la fin de l'autorisation de recourir à la force armée contre l'Irak⁷⁹.

77. Ainsi, alors que l'Inde s'était abstenue de voter la résolution 686 en raison de son maintien de l'autorisation de recourir à la force, cet État vote en faveur de la résolution 687 du fait, entre autres, que ce texte établit un cessez-le-feu en bonne et due forme qui entre en vigueur dès son acceptation par l'Irak et n'est pas soumis à la réalisation d'autres conditions, *SPV.2981*.

78. Helmut FREUDENSCHUSS, « Between Unilateralism and Collective Security. Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council », *EJIL*, 1994, p. 500.

79. Voir dans ce sens Catherine DENIS, « La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Irak postérieurement à l'adoption de la résolution 687 (1991) ? », *DBDI*, 1998, n° 2, pp. 485-525 ; Helmut FREUDENSCHUSS, *op. cit.*, p. 500 ; Christine GRAY, « After the Ceasefire. Iraq, the Security Council and the Use of Force », *BYIL*, 1994, pp. 135-174 ; Jules LOBEL et Michael RATNER, « Bypassing the Security Council. Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-fires and the Iraqi Inspection Regime », *AJIL*, 1999, vol. 93, pp. 124-154.

L'interprétation de la résolution 687 comme justifiant la poursuite de l'emploi de la force armée

Dès l'adoption de la résolution 687, cependant, des États et des auteurs vont élaborer, d'une manière plus ou moins convaincante, des argumentations juridiques, basées le plus souvent sur une interprétation extrêmement large du droit de légitime défense⁸⁰ ainsi que sur le principe de l'intervention humanitaire, afin de justifier la poursuite de l'emploi de la force armée à l'encontre de l'Irak, à commencer par la constitution d'une zone d'exclusion aérienne dans le nord du pays: quelques jours après l'adoption de la résolution 687, des troupes américaines, britanniques et françaises pénètrent en territoire irakien pour y établir des *safe havens* visant la protection des Kurdes irakiens⁸¹. Suivront la création d'une « zone d'exclusion aérienne » au sud du pays et des raids aériens réguliers entre 1991 et 2002⁸². Ces actions armées sont menées par les États-Unis, le Royaume-Uni dans une moindre mesure, et, de manière plus limitée encore, la France, qui patrouille dans les zones d'exclusion aérienne jusqu'en 1996.

Pour tenter de justifier l'emploi de la force armée à l'intérieur ou à l'extérieur de ces zones, l'argument de la légitime défense sera repris, précisé et élargi, parallèlement au développement de la théorie de « l'autorisation implicite » par le Conseil de sécurité de recourir à la force armée⁸³. Les ambiguïtés des résolutions 687 et 678 sont mises à profit pour élaborer la thèse de la « violation patente » (*material breach*) du cessez-le-feu⁸⁴: tout non-respect par l'Irak des dispositions de la résolution 687 entraîne automatiquement la suspension du cessez-le-feu, qui n'est que conditionnel et garantit à une action armée menée contre l'Irak la couverture juridique de la résolution 678 (1990). Il faut

80. Ainsi, le juriste américain Oscar Schachter tend à considérer que le recours à la force armée contre l'Irak était justifié, non pas par la résolution 678, qui ne fait réellement que « clarifier les objectifs de l'action de défense collective », mais par le droit de légitime défense, rappelé par l'article 51 de la Charte des Nations Unies et réaffirmé par la résolution 661, dès le mois d'août 1990. Un tel élargissement du droit de légitime défense contient, en germe, la justification de l'emploi unilatéral de la force armée, indépendamment des autorisations accordées ou non par le Conseil. OSCAR SCHACHTER, « United Nations Law in the Gulf Conflict », *AJIL*, 1991, vol. 85, pp. 457-461. Voir également Eugène V. ROSTOW, « Until What ? Enforcement Action or Collective Self-Defense ? », *AJIL*, 1991, vol. 85, pp. 506-516.

81. Sur les conditions et la légalité de cette opération, nommée Opération « Provide Comfort », voir Peter MALANCZUK, « The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War », *EJIL* 1991, vol. 2, n° 2, p. 120 et ss.

82. Dont les opérations les plus connues « Desert Strike » en 1996 et Desert Fox en 1998.

83. Sur la notion d'autorisation implicite, voir Olivier CORTEN et François DUBUISSON, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une « autorisation implicite » du Conseil de sécurité », *RGDIP*, 2000, pp. 873-909.

84. Voir notamment Sean M. CONDRON, « Justification for Unilateral Action in Response to the Iraqi Threat. A Critical Analysis of Operation Desert Fox », *Military LR*, 1999, vol. 161, pp. 167-180 ; Dick LEURDIJK et Robert SIDKMANN, « The Legal Basis for Military Action against Iraq », *International Peacekeeping*, 1998, vol. 4, pp. 71 et ss. ; Ruth WEDGWOOD, « The Enforcement of Security Council Resolution 687. The Threat of Force against Iraq's Weapons of Mass Destruction », *AJIL*, 1998, vol. 92, pp. 724-728.

reconnaître qu'au début des années 1990, cette thèse de la violation patente a connu une certaine popularité⁸⁵. Cependant, avec une telle théorie, chaque condamnation, ou constat par le Conseil de sécurité que l'Irak ne respecte pas ses nombreuses obligations, est une occasion d'attaquer militairement cet État.

Autant l'incohérence juridique que les dangers inhérents à une telle argumentation ont été largement dénoncés par la doctrine⁸⁶. Si l'évidence de la mauvaise foi irakienne, couplée à des considérations humanitaires et politiques, a amené de nombreux États à soutenir l'établissement de la première zone d'exclusion aérienne, à ne pas critiquer ouvertement les premières frappes contre l'Irak et à accepter régulièrement d'employer des termes ambigus – tels que « violation patente » ou « sérieuses conséquences » – dans les résolutions du Conseil de sécurité, les argumentations développées pour contourner le Conseil ont été refusées avec constance par l'écrasante majorité de ses États membres⁸⁷. D'une manière un peu similaire au débat concernant les sanctions économiques, l'emploi de la force armée contre l'Irak a ainsi progressivement isolé les États-Unis et le Royaume-Uni du reste de la communauté internationale⁸⁸. Lorsqu'en mars 2003, ces deux États s'apprêtent à envahir l'Irak, ils continuent de revendiquer que les résolutions 678 (1990) et 687 (1991), combinées à la résolution 1441 du 8 novembre 2002, constituent la base juridique

85. La France en particulier, après avoir participé à l'établissement de la seconde zone d'exclusion aérienne au sud du 32^e parallèle en août 1992, a défendu la légalité d'actions militaires prises à l'encontre de l'Irak en janvier 1993 sur la base légale de la résolution 678 (1990). Même le Secrétaire général des Nations Unies a évoqué la base juridique des résolutions 678 (1990) et 687 (1991) pour justifier l'emploi de la force militaire à l'encontre de l'Irak en janvier 1993. Marc WELLER (dir.), *Iraq and Kuwait, the Hostilities and their Aftermath*, Cambridge, Grotius, 1993, pp. 742 et 744.

86. Michael BYERS, « The Shifting Foundations of International Law. A Decade of Forceful Measures against Iraq », *EJIL*, 2002, vol. 13, n° 1, pp. 21-41, Helmut FREUDENSCHUSS, *op. cit.* ; Christine GRAY, *op. cit.* ; J. LOBEL et M. RATNER, *op. cit.* ; Marc WELLER, « The Threat or Use of Force in a Unipolar World. The Iraq Crisis of Winter 1997/98 », *International Peacekeeping*, 1998, vol. 4, n° 3/4, pp. 63-71.

87. Catherine DENIS, *op. cit.*, pp. 510-518 et Linos-Alexandre SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force. Une tentative d'évaluation », *RGDIP*, 2002, n° 1, pp. 45-46.

88. Christine GRAY, *op. cit.*, particulièrement pp. 11-19.

principale de leur action⁸⁹. Malgré le ralliement de quelques États à une nouvelle coalition, et malgré la réticence de la plupart des États opposés à cette guerre à la dénoncer comme une véritable agression, il semble que l'argumentation de la « violation patente » ait définitivement cessé de convaincre⁹⁰.

Car la vision réaliste, considérant que, devant l'inaptitude du Conseil de sécurité à veiller effectivement au maintien de la paix et à assurer l'application de ses propres décisions, il convient que les États qui le peuvent fassent respecter l'ordre international⁹¹, est infondée dans le cas irakien : depuis l'adoption de la résolution 687, le Conseil est resté constamment actif et a toujours veillé à préciser qu'il restait « activement saisi » de la question irakienne. Nonobstant l'emploi de termes parfois ambigus, c'est en parfaite connaissance de cause que le Conseil n'a pas, depuis la résolution 686, autorisé l'emploi de la force armée à l'encontre de l'Irak. Toute autre interprétation repose sur une confusion entre la condamnation de l'action d'un État et l'autorisation de l'emploi de la force armée à son encontre. Or cette confusion n'a pas lieu d'être, puisque le chapitre VII même de la Charte des Nations Unies prévoit qu'en cas de menace contre la paix, le Conseil de sécurité ne peut autoriser la force armée que si des mesures n'impliquant pas l'emploi de cette force seraient inadéquates⁹². Cette condition nous rappelle que l'Organisation des Nations Unies a été fondée en premier lieu pour « préserver les générations futures du fléau de la guerre⁹³ ».

Finalement, au-delà des échanges d'arguments, les divergences d'interprétation de la résolution 687 mettent en évidence des visions fondamentalement différentes du droit international entre les États-Unis, dans une moindre

89. Voir notamment l'argumentation du procureur général britannique Lord Goldsmith dans l'avis juridique adressé au Premier ministre le 17 mars 2003 : « Authority to use force against Iraq exists from the combined effect of resolutions 678, 687 and 1441. All of these resolutions were adopted under Chapter VII of the UN Charter which allows the use of force for the express purpose of restoring international peace and security : 1) In resolution 678 the Security Council authorised force against Iraq, to eject it from Kuwait and to restore peace and security in the area ; 2) In resolution 687 which set out the ceasefire conditions after Operation Desert Storm, the Security Council imposed continuing obligations on Iraq to eliminate its weapons of mass destruction in order to restore international peace and security in the area. Resolution 687 suspended but did not terminate the authority to use force under resolution 678 ; 3) A material breach of resolution 687 revives the authority to use force under resolution 678 ; 4) In resolution 1441 the Security Council determined that Iraq has been and remains in material breach of resolution 687, because it has not fully complied with its obligations to disarm under that resolution ; 5) The Security Council in resolution 1441 gave Iraq « a final opportunity to comply with its disarmament obligations » and warned Iraq of the « serious consequences » if it did not ; 6) The Security Council also decided in resolution 1441 that, if Iraq failed at any time to comply with and cooperate fully in the implementation of resolution 1441, that would constitute a further material breach ; 7) It is plain that Iraq has failed so to comply and therefore Iraq was at the time of the resolution 1441 and continues to be in material breach. »

90. Philippe WECKEL, « L'usage déraisonnable de la force », *RGDIP*, 2003, n° 2, p. 377 et ss.

91. Sean M. CONDRON, *op. cit.*, p. 180 ou D. LEURDIJK et R. SIEKMANN, *op. cit.*, p. 76.

92. J. LOBEL et M. RATNER, *op. cit.*, p. 134.

93. Charte des Nations Unies, Préambule, §1.

mesure le Royaume-Uni, et, d'une manière simplificatrice, le reste de la communauté internationale⁹⁴. Observant que ces divergences prennent dans un monde unipolaire une importance particulière, plusieurs auteurs considéraient avec inquiétude l'attitude américaine, par rapport au droit international en général, et dans le traitement de l'affaire irakienne en particulier. Ils craignaient en effet qu'elle ne génère une réticence du Conseil de sécurité à autoriser l'emploi de la force armée, une utilisation plus fréquente du veto, et, finalement, une paralysie du système de sécurité collective couplée à des actions unilatérales de plus en plus nombreuses⁹⁵. Il est navrant d'avoir dû constater, qu'au moins dans le cas de l'Irak, leurs craintes se sont avérées parfaitement fondées.

Conclusion

Alors que l'ambition de la résolution 687 était de clore un conflit et de définir les conditions du rétablissement de la paix, son approche coercitive et les mesures draconiennes prises à l'encontre du seul État irakien semblent plus avoir pour effet d'entretenir l'esprit de guerre et la méfiance entre les anciens belligérants. Ses ambiguïtés sont telles que le texte contient même en germe le potentiel, d'une part, de verrouiller ce statut d'exception et d'empêcher sa levée à défaut d'unanimité entre les membres permanents du Conseil de sécurité, et, d'autre part, de justifier la poursuite de l'emploi de la force, non armée ou armée, à l'encontre du vaincu. De la même manière que la guerre du Golfe de 1991 avait été autorisée par l'ONU avant d'être menée par les États-Unis, sans possibilité de contrôle, la résolution 687 va progressivement glisser hors de tout contrôle du Conseil de sécurité, et servir la politique de quelques États.

La « paix asymétrique⁹⁶ » consacrée par la résolution 687 ne met fin, ni au climat, ni à l'état factuel de guerre et, retournant la formule de Clausewitz, on est tenté de la considérer comme « la continuation de la guerre par d'autres moyens ».

Bien que cela ne soit, à l'époque, pas apparu, ou pas assez clairement, à de nombreux États ayant voté en sa faveur⁹⁷, la résolution 687 posait dès 1991, toutes les conditions pour la poursuite d'une guerre larvée, sous couvert d'instrumentalisation du droit international et des Nations Unies. Le retour de la guerre ouverte contre l'Irak en 2003, en dehors de toute légalité, semble finalement l'aboutissement logique d'un processus de longue durée s'appuyant sur la résolution 687 du 3 avril 1991.

94. Michael BYERS, *op. cit.*, pp. 21-41.

95. *Ibid.*, p. 40 ; J. LOBEL et M. RATNER, *op. cit.*, p. 154.

96. Selon l'expression du politologue allemand Herfried MÜNKLER, *Der neue Golfkrieg*, Hamburg, Rowohlt Verlag, 2003, p. 110.

97. « History will be the judge of whether we have chosen the right approach. Today, we can only say, in all honesty, we did what seemed best », M. HOHENFELLNER, représentant de l'Autriche au Conseil de sécurité, s/pv.2981, 3 avril 1991.

On peut espérer que le degré exceptionnel d'ambiguïté contenu dans cette résolution – du fait de ses mesures concrètes, de l'interprétation juridique possible de ses termes ou des objectifs politiques poursuivis par ses rédacteurs – servira d'« exemple à ne pas suivre » en matière de rétablissement de la paix. Cependant, il est à espérer plus encore que cette expérience puisse nourrir une réflexion plus générale : celle de l'importance d'œuvrer à un système de sécurité collective qui ne reste pas un mythe⁹⁸ et dans lequel le multilatéralisme ne soit pas une tactique, mais une fin en soi, qui approfondisse le respect pour le droit international⁹⁹.

98. Helmut FREUDENSCHUSS, *op. cit.*, pp. 530-531.

99. « Multilateralism is not a tactic ; it is an end that furthers respect for international law », J. LOBEL et M. RATNER, *op. cit.*, p. 137, une réponse à l'opinion exprimée par Madeleine Albright que le multilatéralisme est un moyen, pas une fin.