

CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL

U.L.B.

1991

ENTRE LES LIGNES

**LA GUERRE
DU GOLFE
ET
LE DROIT
INTERNATIONAL**



Toutes reproductions ou adaptations
d'un extrait quelconque de ce livre par
quelque procédé que ce soit et notam-
ment par photocopies ou microfilm,
strictement réservées pour tous pays.

© N. SERVAIS - CREADIF
D/1991-2082-4
ISBN 2-8022-0076-3
Editeur responsable : N. SERVAIS
Avenue de Tervueren 52 - 1040 Bruxelles

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	7
Introduction : Droit international, politique et idéologie dans la guerre du Golfe, <i>par Jean SALMON</i>	9
Les origines du contentieux entre l'Irak et le Koweït, <i>par Olivier CORTEN</i>	23
La licéité des sanctions des Nations Unies contre l'Irak, <i>par Eric ROBERT</i>	43
Deux poids, deux mesures ? - L'inégalité dans l'application du pouvoir de décision du Conseil de sécurité, <i>par Pierre KLEIN et Annemie SCHAUS</i>	59
Le statut des forces coalisées, <i>par Pierre KLEIN</i>	79
Le statut des Etats neutres dans le Golfe, <i>par Eric ROBERT</i>	91
La guerre du Golfe au regard du droit des conflits armés et du droit pénal international, <i>par Eric DAVID</i>	99
La guerre sale : les règles du droit international applicables à la protection de l'environnement, <i>par Alain DAEMS et Olivier PAYE</i>	115
Les ventes d'armes à l'Irak avant la deuxième guerre du Golfe, <i>par Michel VINCINEAU</i>	137
Des armes sud-africaines en violation de l'embargo, <i>par Paulette PIERSON-MATHY</i>	147
La licéité de l'engagement belge, <i>par Patricio C.P.C. NOLASCO</i>	153
A propos du "temps de guerre" et des personnes d'origine étrangère en Belgique, <i>par André NAYER</i>	167
Non à la guerre, <i>par Paulette PIERSON MATHY</i>	175
Cosi fan tutte, <i>par Pierre MERTENS</i>	179

Annexes :

1. Liste des abréviations des revues juridiques	189
2. Chronologie	189
3. Résolutions du Conseil de sécurité	192

AVANT-PROPOS

Depuis le début de ce qu'on a appelé la "crise" puis la "guerre" du Golfe, le droit international est devenu une référence privilégiée des responsables politiques, militaires, journalistes et autres militants. Décrié par les uns, encensé par les autres, son contenu voire sa nature ont semblé varier quotidiennement au gré des sensibilités et des péripiéties de l'actualité.

Le droit international n'en est pas sorti indemne : nombre d'inexactitudes, pour ne pas dire de monstruosités, ont été proclamées qui, parfois retransmises telles quelles sur les ondes, ont atteint des millions de spectateurs attentifs, soudainement avides d'informations juridiques.

C'est pour tenter de modifier cet état de fait que plusieurs juristes issus d'horizons divers se sont regroupés dans le cadre du Centre de droit international de l'Institut de sociologie de l'U.L.B.* afin de publier leurs réflexions portant sur différentes questions concrètes qui se sont posées ces derniers mois

Loin de prétendre contenir des contributions à valeur hautement scientifique, l'ouvrage issu de ce projet a dès lors avant tout une vocation didactique. Il ne s'agit pas de jongler avec les subtilités d'une matière dont la connaissance est limitée à quelques spécialistes, mais de tenter d'exposer simplement les règles de droit international applicables afin de les confronter à des situations concrètes.

Le propos n'est pas davantage militant, le but étant plutôt d'éclairer que de convaincre. Il est cependant évident qu'on sentira poindre ça et là certaines opinions bien tranchées qui, selon une formule consacrée, n'engagent que leurs auteurs. L'optique générale qui sous-tend nombre de contributions est du reste exposée en guise d'introduction de l'ouvrage par Jean Salmon, notre ancien maître à tous, qui, à bien des égards, est resté notre maître spirituel.

Par ailleurs, nous avons joint aux contributions à caractère strictement juridique les quelques lignes de Paulette Pierson-Mathy et de Pierre Mertens, tous deux collaborateurs du Centre de droit international, qui souhaitaient exprimer leur sentiment dans un style et avec une passion qui, à des titres bien différents, leur sont propres.

Bruxelles, le 12 février 1991.

* Les membres du comité de rédaction tiennent à remercier Emmanuelle Wagschal et Jesús Olmo Romero pour l'assistance qu'ils ont apportée à la réalisation de cet ouvrage.

DROIT INTERNATIONAL, POLITIQUE & IDEOLOGIQUE DANS LA GUERRE DU GOLFE

par Jean SALMON*

Les rapports entre le droit international, la politique et l'idéologie sont traditionnels. Ce ne sont pas les événements récents dans le Golfe qui vont démentir cette constatation.

Le triomphe fait ces temps derniers au droit international est de nature à rendre circonspect le plus naïf des internationalistes.

Voici donc trois des membres permanents du Conseil de sécurité et quelques autres Etats lancés dans une guerre dont on va répétant qu'elle est destinée à faire respecter le droit international et, en particulier, les décisions du Conseil de sécurité.

Quelle est la signification de ce discours ? Que peut penser l'internationaliste de cet hommage qui rappelle étrangement celui du vice rendu à la vertu.

Est-il sincère ? Sommes-nous vraiment au seuil d'une nouvelle ère, d'un renouveau du droit international, d'un nouvel ordre international ?

Les conditions politiques pour un retour à la Charte

A vrai dire, à l'origine, on aurait pu le penser. L'efficacité de l'action de l'ONU dans la crise du Golfe et la mise au premier plan du droit international dans les discours d'au moins quatre grands, s'il a surpris, était néanmoins prévisible.

1. La fin de la guerre froide permettait le déblocage des procédures de règlement des différends et des mécanismes de maintien de la paix créés en 1945 à San Francisco. Ce fut très perceptible par exemple pour l'Afghanistan, la Namibie, le Cambodge, voire l'Afrique du Sud et le Liban.
Le rôle du Secrétaire général s'avérait à nouveau possible (Sahara occidental par exemple) comme celui du Conseil de sécurité.

* Professeur à L'U.L.B.

2. Le jeu de balance entre grands relevait au moins provisoirement d'un autre âge.
3. Le triomphe du modèle de démocratie libérale obligeait un certain nombre de dictatures à se réformer ou à adopter un profil bas.

Il est donc patent que l'on se trouve dans une situation favorable à un retour à la Charte laquelle était fondée sur l'entente des cinq grands pour assurer à travers eux dans le monde le maintien de la paix. Jamais depuis 1945 les circonstances politiques n'ont donc été aussi favorables que lorsqu'éclata le 2 août 1990 l'invasion du Koweït par l'Irak. Le traitement juridique de celle-ci conduit-il au même optimisme ?

La matière mérite des réponses nuancées car diverses questions se posent :

- La procédure suivie par le Conseil de sécurité jusqu'à la résolution 678 est-elle conforme à la Charte des Nations Unies ?
- L'Irak était-il en droit d'envahir le Koweït ?
- A-t-on donné toutes les chances à une solution pacifique ?
- La décision du Conseil de sécurité de recourir à la force est-elle juridiquement fondée ?
- L'action militaire en cours, menée par la coalition, est-elle conforme au mandat reçu ?

Envisageons ces aspects tour à tour.

Tout d'abord la procédure suivie par le Conseil de sécurité jusqu'à la résolution 678 est-elle conforme à la Charte des Nations Unies¹

Pour l'auteur de cette introduction, le Conseil de sécurité a accompli un sans faute, au moins jusqu'avant la résolution 678.

Le Conseil de sécurité par sa résolution 660 constatant qu'il existe une rupture de la paix et de la sécurité internationales, agissant en vertu des articles 39 et 40 de la Charte, procède à la **qualification** qui

¹ La question est analysée de manière plus détaillée ci-dessous par Eric ROBERT : *La licéité de l'action de l'ONU*.

vertu des articles 39 et 40 de la Charte, procède à la **qualification** qui lui ouvre le droit de recourir à toutes les fonctions prévues par le chapitre VII de la Charte.

Les conséquences de l'illicite sont précisées immédiatement par l'exigence du retrait du Koweït (résolution 660 du 2 août), protection des biens du Koweït à l'extérieur (résolution 661 du 6 août), exigence que le décret fermant les ambassades soit rapporté (résolution 664 du 18 août). Les Etats se voient requis par le Conseil de **ne pas reconnaître** le régime occupant (résolution 661 du 6 août) ni l'annexion (résolution 662 du 9 août). Le maintien et le rétablissement du Koweït est affirmé (résolutions 661, 662, 665), de même que la **responsabilité** pour les actes contraires à la 4e convention de Genève au Koweït (résolutions 670 du 25 septembre 1990 et 674 du 29 octobre 1990).

En un délai extrêmement court (résolution 661 du 6 août 1990), le Conseil décide des sanctions économiques prévues à l'article 41 :

- interdiction des importations des produits de base ou marchandises en provenance de l'Irak ou du Koweït;
- contrôle des activités menées par les nationaux des Etats membres ou à partir de leur territoire pour que les interdictions qui précèdent soit respectées;
- interdiction d'exportation vers l'Irak et le Koweït de produits de base.

La résolution 670 du 25 septembre confirmera que la résolution 661 s'applique à tous les moyens de transports y compris les aéronefs.

Enfin la résolution 665 du 25 août demandera aux Etats membres qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien et déploient des forces nouvelles dans la région, de prendre des mesures qui soient en rapport avec les circonstances du moment, selon qu'il sera nécessaire, sous l'autorité du Conseil de sécurité, pour arrêter tous les navires marchands, inspecter et faire appliquer la résolution 661.

Ces directives autorisaient des mesures coercitives de police pour faire respecter les sanctions économiques.

Toutes ces résolutions sont indubitablement justifiées en droit.

L'Irak est bel et bien un Etat agresseur au sens de la Charte. Sa

tentative d'annexer par la force le Koweït est un acte nul et non avenu qui ne peut juridiquement sortir aucun effet. Le recours à des sanctions économiques est une conséquence économique prévue par le mécanisme de sécurité collective, dont le Conseil de sécurité est le gardien (article 41) prévoyant "l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, etc"

Les tentatives de justification irakiennes ²

Les tentatives de justification qui reposent sur l'existence d'un conflit territorial ne peuvent en tout état de cause comporter un droit à l'agression.

Le principe du respect des frontières coloniales impose juridiquement à l'Irak les frontières que lui a légué, comme à tout autre, la succession d'Etat lors de son indépendance (en 1932) et pas plus qu'un autre, cet Etat n'a le droit de recourir à la force pour changer cet état de droit. S'il y a contestation sur l'acquis successoral et sur le tracé exact de la frontière, c'est par le règlement pacifique qu'il faut résoudre la question notamment par l'arbitrage ou la Cour internationale de justice.

Les autres arguments, libération de la Palestine, meilleur partage des richesses dans la région, s'il correspondent à de profondes réalités qui ont tout leur poids³ ne sont évidemment pas une justification pour envahir le Koweït. Ce ne sont que purs prétextes et moyens de propagande pour diviser les coalisés.

La composante idéologique

L'acceptation par l'opinion publique de mesures draconiennes pour ramener dans la voie du droit le gouvernement irakien tient aussi dans le profil de celui-ci.

Le palmarès des actes du régime baassiste de Saddam Hussein est un florilège de violations des droits de l'homme et du droit international en général.

Le chemin qui va de la prise du pouvoir à nos jours est jonché de

² Voir ci-dessous Olivier CORTEN, *Les origines du contentieux*.

³ Voir ci-dessous Pierre KLEIN et Annemie SCHAUS : *Deux poids, deux mesures ?*

Le chemin qui va de la prise du pouvoir à nos jours est jonché de cadavres. La dictature de Saddam Hussein est une des plus implacable de la région. La répression de toute opposition interne et du peuple Kurde est célèbre - encore qu'on n'en retienne pour ce dernier que l'horrible utilisation des gaz contre un village - point d'orgue à de multiples actions qui furent moins soulignées jadis par les médias.

La guerre d'agression menée contre l'Iran et qui a causé aux peuples iranien et irakien des pertes sanglantes était également un acte contraire au droit international même s'il s'est trouvé alors peu de voix pour le dire et pour reconnaître à l'Iran de Khomeiny le statut de victime. Les coalisés étaient alors trop heureux de pouvoir glaner de fructueux contrats de ventes d'armes et de freiner le régime intégriste iranien.

La férocité des exactions sur le territoire occupé au Koweït en contravention avec les conventions de droit humanitaire, la violation de la convention sur les relations diplomatiques de 1961, lors de l'ultimatum adressé aux missions diplomatiques, l'utilisation des étrangers comme otages, tout cela montre le peu de cas que le régime de Bagdad fait du droit international. Le paysage n'a guère changé depuis l'ouverture du conflit armé.

A-t-on donné toutes les chances à une solution pacifique ?

La résolution 678 du Conseil s'analyse en fait en deux opérations :

- 1° un ultimatum, et
- 2° une autorisation à recourir à tous les moyens pour libérer le Koweït.

De nombreux observateurs ont sans doute espéré que l'ultimatum suffirait pour amener à résipiscence ou simplement à la raison le gouvernement irakien. On pensait que ce gouvernement manquerait singulièrement de jugement à s'obstiner à défier la planète entière et la plus forte coalition militaire jamais réunie. Contre toute attente, cet espoir est malheureusement demeuré vain.

Les tentatives de médiation ont été nombreuses; un véritable ballet de personnalités a défilé à Bagdad. L'intransigeance de Saddam Hussein repoussa toutes les bonnes volontés et ultimement le Secrétaire général de l'ONU, le Président algérien, le Président Mitterrand. La timide ouverture des Douze fut rejetée d'une manière cavalière sinon méprisante.

Ce serait cependant une profonde erreur de rendre Saddam Hussein seul responsable de cet échec. La part des Etats-Unis - en dépit de leur bonne conscience - est probablement tout aussi significative.

Il est apparu à l'origine que les Etats-Unis ne voulaient donner à Saddam Hussein aucune porte de sortie; le Royaume-Uni non plus. "Don't save this face" titrait, sur fond du visage du maître de Bagdad, le très sérieux *Economist*.

Une quinzaine de jours après l'invasion du Koweït, entre autres arguments, Saddam Hussein a lié une solution au Koweït à une solution des autres problèmes du Moyen-Orient et en particulier à celle du problème palestinien.

On a immédiatement dénoncé ce grossier prétexte. La Palestine est apparue, entre les mains d'un homme qui s'est révélé un maître essences médiatiques comme une habile manoeuvre, aussi peu crédible que sa soudaine conversion à l'Islam ou son plaidoyer pour les arabes déshérités face aux fastueuses dépenses des Etats arabes du Golfe (en oubliant singulièrement les dépenses militaires de l'Irak).

Nous ne croyons pas un seul instant à la bonne foi de Saddam Hussein. Mais il n'en demeure pas moins qu'en soulevant le problème palestinien il a mis en pleine lumière ce qui mettait de nombreux observateurs mal à l'aise : la politique du "deux poids, deux mesures" dans la volonté affichée de respect du droit international. O combien apparaît suspecte, en effet, cette conversion au droit international des Etats-Unis qui ne s'en étaient guère jusqu'alors embarrassés. Sans parler du Vietnam, on se souviendra des interventions contre les régimes qui n'avaient pas l'heur de plaire, au Guatemala, à Cuba, à Saint-Domingue, au Chili, au Nicaragua, et plus récemment l'invasion de la Grenade puis du Panama. On n'a pas oublié non plus que les Etats-Unis ont bloqué par leur veto au Conseil de sécurité pendant des années les tentatives de sanctions contre la Rhodésie, contre le Portugal, contre l'Afrique du Sud ou contre Israël.

Enfin, en dépit de l'acceptation par l'OLP de l'existence d'Israël, du partage de la Palestine en deux Etats - comme l'idée en avait été exprimée dès l'origine par l'Assemblée générale des Nations Unies - et de la résolution 242 du Conseil de sécurité, les Etats-Unis sont restés inflexibles et ont soutenu par d'autres vetos l'intransigeance israélienne.

Dès lors, lorsque Saddam Hussein s'est présenté en champion de la cause palestinienne et a demandé pour cette cause un traitement égal, il n'a fait qu'exprimer tout haut une conviction partagée par de nom-

il n'a fait qu'exprimer tout haut une conviction partagée par de nombreux peuples et gouvernements.

Ce n'est pas parce qu'un dictateur prononce une vérité, que cette dernière se transforme en une proposition fausse.

Il est apparu aussi de manière grandissante que les masses arabes voyaient moins dans Saddam Hussein l'envahisseur du Koweït que l'homme qui n'avait pas peur - avec sa force tranquille et son sourire bonhomme - de s'élever face aux Etats-Unis sans lesquels Israël n'aurait pu depuis des décennies humilier les peuples arabes et bafouer les droits du peuple palestinien. Qu'on le regrette ou non, qu'on s'en horripile ou non, il est un fait objectif que ces masses arabes sont derrière Saddam Hussein surtout parce qu'elles sont contre la politique israélienne des Etats-Unis.

On pouvait espérer que pour démentir ceux qui estiment que le droit international a bon dos, et que les Etats-Unis sont bien décidés à continuer leur soutien à Israël, l'Administration Bush allait donner une chance à la paix au Koweït en offrant son appui à une chance à la paix en Palestine.

Il n'en a rien été.

Si véritablement la Palestine était un prétexte de la part de Saddam Hussein, il eut été facile de démasquer ce dernier en le mettant au pied du mur. L'opposition mise par les États-Unis à ce que le Conseil de sécurité vote une résolution favorable à la Conférence internationale sur le Moyen-Orient - ce qui ne leur coûtait guère puisque leurs protégés israéliens pourraient toujours refuser d'appliquer cette résolution du Conseil comme ils ont bafoué les précédentes, démontre que l'Administration Bush ne voulait prendre de risque de paix ni au Koweït, ni en Palestine !

Tout en accordant qu'il n'est pas question de laisser l'agresseur dicter ses conditions - ce qui ne peut en effet pas être accepté - nous aurions été les premiers à nous insurger contre un marchandage mettant en cause fut-ce une partie du territoire ou des ressources du Koweït. Nous estimons que les Etats-Unis n'auraient pu que se grandir à accomplir un geste de justice à l'égard du peuple palestinien, qui aurait débloqué la situation au Koweït.

La volonté des Etats-Unis de décourager toutes les initiatives de négociations dévoilait dès lors de manière claire qu'ils ne voulaient pas donner à Saddam Hussein la possibilité de s'en sortir avec une demi-

victoire et avec son potentiel militaire intact et que dès ce moment, les Etats-Unis avaient choisi la solution militaire.

Ceci apparaît aussi si on compare le traitement utilisé dans l'affaire du Koweït à la pratique passée. C'est la première fois que le Conseil de sécurité impose un pareil ultimatum avec une date limite qui ne permettait pas de s'assurer de l'effet des sanctions économiques décidées.

Ceux qui sont aujourd'hui coalisés contre Saddam Hussein l'ont laissé mener une guerre d'agression contre l'Iran sans broncher; ils lui ont, au contraire, fourni armes, munitions, avions et toutes sortes de technologies qui lui ont permis de mener pendant huit ans une guerre meurtrière⁴ et finalement inutile contre son voisin de l'Est, et qui lui permettent aujourd'hui de tenir tête aux coalisés.

Aucun ultimatum n'a été adressé dans le passé à quiconque et on peut douter que les Etats-Unis utilisent demain leur armada pour exiger qu'Israël quitte les territoires occupés indûment en Cisjordanie, à Gaza, en Syrie et au Liban (par mercenaires interposés) ou pour forcer le Maroc à quitter le Sahara occidental, ou pour déloger la Turquie de Chypre du Nord.

Tout en admettant que la crise du Golfe a ses spécificités, il n'en demeure pas moins qu'alors que pendant plus de quarante ans on a permis que de multiples situations illicites se dénouent toutes seules - ou perdurent - c'est la première fois, depuis la guerre de Corée, que l'on renoue avec la guerre sans laisser à une série de facteurs importants (l'isolement politique, les sanctions économiques), le temps de jouer.

Lorsque le droit n'est jamais appliqué, son application soudaine apparaît comme un acte arbitraire, *summum jus, summa injuria*.

Tout ceci conduit à l'inéluctable conclusion que les visées américaines ont prévalu. Après leur victoire pacifique sur les Etats communistes de l'Est et l'ordre qui règne dans leur arrière-cour (Nicaragua, Panama), les Etats-Unis ont décidé de profiter de l'occasion pour imposer la "paix américaine" dans une région du monde où sont situés des intérêts pétroliers stratégiques et où ils n'étaient pas installés jusqu'à présent.

⁴ Voir Michel VINCINEAU, *Les ventes d'armes à l'Irak avant la deuxième guerre du Golfe*.

La décision du Conseil de sécurité de recourir à la force est-elle juridiquement fondée ?

On sait que par sa résolution 678 du 29 novembre 1990 le Conseil de sécurité "autorise les Etats membres qui coopèrent avec le gouvernement du Koweït, si au 15 janvier 1991 l'Irak n'a pas pleinement appliqué les résolutions susmentionnées (...) à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter la résolution 660 (1990) du Conseil de sécurité et toutes les résolutions pertinentes ultérieures, ainsi que pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région".

La seule exigence de procédure est de tenir le Conseil de sécurité au courant des dispositions prises.

Que penser de la licéité de cette décision⁵ ?

Qu'il suffise de dire qu'au lieu de se situer dans le mécanisme prévu par la Charte selon lequel le Conseil de sécurité **entreprendrait une action propre** (article 42) avec l'aide de contingents fournis par les Etats membres en vertu d'accords (article 43), le Conseil de sécurité se borne à **autoriser les Etats membres** à prendre une action⁶.

On se trouve donc dans une situation assez proche de celle de la guerre de Corée où le Conseil par sa résolution 83 (1950) du 27 juin 1950 avait voté ce qui suit :

"Recommande aux membres de l'organisation des Nations-Unies d'apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants et rétablir dans cette région la paix et la sécurité internationales" .

Il ne fait pas de doute au vu des déclarations des membres du Conseil et en dépit des réserves de certains, que le recours à la force est implicitement envisagé.

⁵ Eric ROBERT examine cette question plus en détail dans son exposé qui suit.

⁶ Voir Pierre KLEIN, *Le statut des coalisés*. Sur la position de la Belgique dans cette action, voir Patricio PEREIRA et sur d'autres aspects du problème en Belgique, voir André NAYER.

Divers arguments ont été avancés pour prétendre que l'on se trouverait dans une situation illégale et que le Conseil violerait sa propre légalité.

On a tout d'abord avancé que contrairement au texte formel de l'article 27 § 3 de la Charte qui prévoit que pour l'adoption de décisions qui ne sont pas de procédure il faut "un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents" alors qu'en l'espèce la Chine s'est abstenue.

L'argument est néanmoins de peu de valeur car depuis les origines des Nations-Unies, une coutume contraire est bien établie, avec l'accord de tous, selon laquelle l'abstention d'un membre permanent n'empêche pas la prise de décision. De très nombreuses décisions du Conseil de sécurité concernant la Rhodésie, l'Afrique du Sud, les colonies portugaises, la situation au Moyen-Orient, etc. n'ont pu être adoptées que grâce à l'abstention d'un ou de plusieurs membres permanents.

Le fait que l'on n'ait pas suivi la procédure des articles 42 et suivants est aussi invoqué mais se heurte ici encore au constat que depuis 1945 ces textes n'ont jamais été appliqués et que des procédures alternatives ont été acceptées par le Conseil.

D'autres ont regretté le non-recours à la Cour internationale de justice. S'il est certain que la Cour serait l'organe tout à fait adapté pour trancher un éventuel litige territorial, sa saisine en pleine guerre pour juger de la légalité de celle-ci est incongru, ne fut-ce qu'en vertu de la longueur des procédures de demande d'avis et de la difficulté d'isoler les points de droit à lui soumettre.

A vrai dire, c'est sans doute moins **la résolution votée que l'action militaire en cours** qui soulève des réserves grandissantes sur sa légitimité.

Sans doute comme toute guerre, celle-ci entraîne son cortège d'horreurs que le droit international gère tant bien que mal⁷, mais c'est sur un autre aspect des choses que nous voudrions attirer l'attention: l'esprit de la Charte des Nations Unies.

⁷ Voir Eric DAVID, *Droit des conflits armés et droit pénal international (jus in bello)*; Eric ROBERT, *La neutralité*, Alain DAEMS et Olivier PAYE, *La guerre sale : les règles de droit international applicables à la protection de l'environnement*.

La première phrase de la Charte de San Francisco est la suivante :

“Nous, peuples des Nations-Unies,

Résolus :

A préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances...

A créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et au respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international (...)

Et à ces fins (...)

A unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationale,

A accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun”.

C'est le Conseil de sécurité qui a “la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale” (article 24).

Ceci est autant sinon plus un devoir qu'une compétence et “dans l'accomplissement de ses devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations-Unies” (*ibidem* § 2).

Enfin, on l'a souvent souligné dans l'esprit de la Charte, tout recours à la force décidé par le Conseil de sécurité devrait se faire sous le contrôle du Comité d'Etat-major composé des chefs d'Etat-major des membres permanents du Conseil de sécurité (article 46, 47, etc).

Il est permis de penser que l'action militaire à laquelle on assiste n'a rien à voir avec la philosophie et l'esprit de la Charte.

Très clairement et en dépit du fait que certains Etats apportent leur appui aux coalisés, ces derniers, loin d'utiliser la force dans “l'intérêt commun”, l'emploient comme instrument d'une politique propre aux Etats-Unis.

Que reste-t-il du Pacte Briand-Kellog du 27 mars 1928 par lequel les Hautes Parties contractantes, dont les Etats-Unis inspirateurs du texte, déclaraient solennellement condamner le recours à la guerre et y renoncer “en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles” ?

Outre l'action des Etats-Unis pour faire avorter les négociations de paix, plusieurs facteurs incitent à ce jugement sévère. Tout d'abord

au nom de nécessités de la guerre les bombardements en Irak s'étendent à toute l'infrastructure économique du pays : ministères, communications, routes et ponts, industries, ressources énergétiques, complexes chimiques, centrales nucléaires (pourtant surveillées par l'A.I.E.A.⁸). En quoi ces diverses cibles sont-elles conformes à l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité concernant la libération du Koweït ?

En second lieu, et en dépit de tout ce qu'on nous dit sur la guerre "propre", la "précision" des armes, les opérations "chirurgicales", on a peine à croire que le peuple irakien, qui subit sans doute Saddam Hussein plus que quiconque, en sorte indemne et que les opérations en cours favorisent l'environnement. Que restera-t-il après la guerre de l'Irak et même du Koweït ?

En troisième lieu, les peuples arabes et musulmans conscients du caractère discriminatoire de cette lutte (politique du deux poids deux mesures), dirigée contre un Etat arabe de manière massive et inégale, clament de manière impressionnante que ce combat n'est pas le leur, invoquent une guerre Nord-Sud.

Enfin comment le Tiers-monde qui voit chaque jour s'engloutir en engins de mort et de destruction sophistiqués des sommes fabuleuses qui suffiraient à arrêter la malnutrition, l'hécatombe de la mortalité infantile, les désastres de l'analphabétisme, le drame des réfugiés et de manière plus générale le développement inégal, peut-il considérer qu'un tel usage de la force est fait "dans l'intérêt commun" ?

S'il est donc vrai, comme nous le disions en commençant, que les conditions politiques de 1989-1990, enterrant la guerre froide, étaient favorables à un nouvel ordre juridique international et à un retour à la Charte pour ce qui est de la sécurité collective, le déroulement de la guerre du Golfe ne pousse guère à l'optimisme. Le Conseil de sécurité ne s'acquitte pas de ses devoirs. Ce n'est pas exercer sa responsabilité principale que de s'en décharger sans contrôle sur une superpuissance qui mène seule le jeu et à ses propres fins.

Un nouvel ordre international passe par :

- une égale application du droit et non par un jeu de deux poids deux mesures;
- un contrôle réel par le Conseil de sécurité des actions menées en son

⁸ Agence internationale de l'Energie atomique.

- un contrôle réel par le Conseil de sécurité des actions menées en son nom;
- la cessation des ventes d'armes qui permettent l'émergence de puissances hégémoniques locales;
- une utilisation des ressources financières non pour l'armement mais pour le développement.

S'il n'est pas permis d'imaginer, il n'y aura pas non plus de nouvel ordre juridique international ni de place pour une Europe unie indépendante.

LES ORIGINES DU CONTENTIEUX ENTRE L'IRAK ET LE KOWEÏT

Olivier CORTEN *

Loin de remonter au 2 août 1990, le contentieux entre l'Irak et le Koweït date de plusieurs dizaines d'années, et n'a fait que s'envenimer dans les derniers mois précédant l'invasion. Plusieurs propositions de paix prévoient d'ailleurs un traitement approfondi des origines du différend entre les deux Etats, qui seul serait de nature à éviter de nouvelles crises. Dans ce cadre, il convient de passer au crible les revendications qui ont été à la base du comportement belliqueux de l'Irak. Mais les revendications irakiennes présentent-elles une crédibilité suffisante pour justifier cette solution ? C'est ce que nous nous proposons de déterminer dans les lignes qui suivent.

Le 18 juillet 1990, Bagdad remet au secrétaire général de la Ligue arabe un mémorandum officiel reprenant un ensemble de griefs à l'encontre du Koweït. Ce dernier y est notamment accusé

*"d'avoir poursuivi une politique [pétrolière] destinée à affaiblir délibérément l'Irak à un moment où il fait face à une campagne impérialo-sioniste farouche et à des difficultés financières"*¹.

Par ailleurs, il aurait mis à exécution *"un plan progressiste et programmé en direction du territoire irakien"*. Enfin, est jointe à cette missive une intervention de Saddam Hussein au sommet arabe de Bagdad de mai 1990 selon laquelle *"les guerres ne sont pas toujours provoquées par les militaires mais elles peuvent l'être pour des raisons économiques"*¹.

Malgré la relative imprécision de ces termes, il semble que l'on puisse diviser les revendications irakiennes en deux grandes

* Aspirant F.N.R.S., Collaborateur scientifique au Centre de droit international de l'Université de Bruxelles. Cette contribution constitue une version révisée et complétée d'un article paru dans le *Journal des juristes démocrates* en novembre 1990 sous le titre "la validité en droit international des arguments irakiens dans le cadre de son contentieux avec le Koweït".

¹ Cité dans : CHIPAUX, Françoise, Irak : un avertissement à tous les pays du golfe, *Le Monde*, 20 juillet 1990, p. 4.

catégories : des revendications d'ordre territorial, d'une part, des revendications d'ordre économique, d'autre part.

I. Revendications d'ordre territorial

Les revendications de l'Irak sur le Koweït portent à la fois sur l'ensemble du territoire de ce pays et, prétention plus limitée, sur certaines parcelles de celui-ci. Il convient sur cette base de procéder à une analyse distincte, car, comme nous le verrons, le droit international appréhende ces deux questions de manière radicalement différente.

Souveraineté de l'Irak sur l'ensemble du territoire koweïtien ?

Selon Saddam Hussein, l'intervention du 2 août n'a fait que rétablir les frontières originaires et légitimes de l'Irak. En effet, l'existence du Koweït serait le fruit d'un "partage colonial" qui aurait consisté à créer artificiellement certains micro-Etats à la solde de l'Occident, de manière à "affaiblir les pays qui présentent un potentiel de puissance" et à "maintenir la nation arabe dans un état de faiblesse"². Cette revendication n'a rien de nouveau. Le 25 juin 1961, moins d'une semaine après l'indépendance du Koweït, le président irakien de l'époque, réclamait le Koweït comme "partie intégrante" de son Etat³. Avant d'analyser la pertinence de ces propos sur le plan du droit international, nous la vérifierons sur celui des faits eux-mêmes.

C'est en 1716 que trois tribus nomades décident de fonder une ville aux abords du golfe arabo-persique⁴. Dans les premières années de son existence, la ville de Koweït ne connaît qu'une faible organisation politique. Cependant, dès 1756, un membre de la famille régnant encore actuellement prend le pouvoir⁵. Assez rapidement, il prend divers contacts avec des intérêts occidentaux, principalement britanniques, au point que, en 1792, la *East India Company* transfère son siège local de Basorah à Koweït⁶.

² *Ibid.*

³ The Times, 23, 26 juin 1961

⁴ LOCKHART, L., Outline of the History of Koweït, *Journal of the Royal Central Asian Society*, vol. 34, 1947, pp. 262-263.

⁵ *Ibid.*, p. 264.

⁶ PILLAI, R.V., KUMAR, M., The Political and Legal Status of Koweït, *Int.Comp.Law Quarterly*, 1962, p. 109. En 1821, un officier britannique important suit apparemment le même chemin ; RAHMAN AZZAM, Issam Abdel, The International Status of the Persian Gulf States, *Rev. Egypt.Droit int.*, 1962, p. 43.

En 1829, le cheikh reconnaît formellement l'autorité des Turcs, à qui il paiera une rente annuelle ⁷ : le Koweït est dorénavant administré comme partie intégrante de Basorah, province méridionale de l'Empire ottoman. En 1871, le gouverneur turc de Bagdad confère le titre de *Qaim-Maqam* (préfet) au cheikh ⁸, l'acceptation de ce titre ayant été interprétée comme une nouvelle reconnaissance de la souveraineté de la Sublime Porte ⁹. Mais les Turcs ne contrôlent pas de façon absolue ce territoire situé aux confins de l'Empire ; ils se contentent de maintenir, tant bien que mal, des liens d'allégeance avec les tribus locales. En réalité, si le drapeau de la Sublime Porte flotte au Koweït, et si l'émir porte bien le titre de *Qaim Maqam* ¹⁰, sa marge d'autonomie semble relativement importante à l'époque ¹¹.

En 1896, le nouveau cheikh du Koweït, Mubarak, après avoir assassiné son demi-frère favorable aux autorités ottomanes, poursuit une politique tendant à obtenir une indépendance totale. A cet effet, il recherche des alliances étrangères, et s'adresse dès le mois d'août 1897 aux autorités britanniques, sans en référer aux autorités ottomanes ¹². La Grande-Bretagne refuse dans un premier temps cette alliance, et Mubarak doit accepter à son tour le titre de *Qaim Maqam* ¹³.

Mais les ambitions russes dans la région modifient l'attitude de la Grande-Bretagne qui conclut, le 23 janvier 1899, un traité en vertu duquel le Koweït s'engage à ne pas céder, vendre, louer, ni permettre l'occupation d'une partie du territoire à une autre puissance sans l'accord des autorités britanniques et, en contrepartie, reçoit une protection militaire ¹⁴. L'accord est signé dans le plus grand secret, et lorsque le Sultan prend connaissance de son existence, il refuse de reconnaître sa

⁷ LORIMER, J.G., *Gazetteer of the Persian Gulf, Oman and Central Arabia*, Archive Ed., vol. I, Part I, p. 1008.

⁸ *An Introduction to the Past and Present Kingdom of Iraq*, Baltimore, 1946, pp. 21 et ss.

⁹ LOCKHART, L., *op. cit. supra*, note 4, p. 268.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 1016-1017 ; SALDANHA, *A précis of the Turkish expansion on the Arab Littoral of the Persian Gulf and Hasa and Katif Affairs*, 1904, pp. 135-142.

¹¹ ALBAHARNA, Husain M., *The Legal Status of the Arabian Gulf States. A Study of their Treaty Relations and their International Problems*, Manchester University Press, Oceana Publications, 1968, pp. 252-253 ; GRAVES, P., *The Life of Sir Percy Cox*, London, 1941, p. 102 PILLAI, R.V., KUMAR, M., *op.cit. supra*, note 6, p. 109 et ss.

¹² *Ibid.*, p. 110.

¹³ *Id.*

¹⁴ Texte de l'accord ; LORIMER, J.G., *op. cit.*, pp.1048-1050.

validité. Dans les années qui suivent, la Sublime Porte tente d'ailleurs de rétablir par la force son autorité, soutenue dans cette entreprise par l'Allemagne. En vain ¹⁵.

La Turquie entame alors des négociations avec la Grande-Bretagne afin que soit reconnue sa souveraineté. C'est ainsi que les deux États concluent un traité le 29 juillet 1913, en vertu duquel la Turquie accepte l'autonomie du Koweït dans un périmètre de 64 km autour de la ville du même nom, mais dans le cadre de son maintien dans l'Empire ottoman ¹⁶. Ce traité, à cause de l'éclatement du premier conflit mondial, ne sera toutefois jamais ratifié ¹⁷. Au début de la guerre, le Koweït est menacé par une concentration de troupes turques, et un corps expéditionnaire britannique dirigé par Sir Percy Cox est immédiatement envoyé sur place. Le 3 novembre 1914, le cheikh Mubarak obtient de la Grande-Bretagne la reconnaissance du Koweït en tant que "independent government under british protection", en échange de son appui pour la conquête de Basorah ¹⁸.

Quoi qu'il en soit, le 24 juillet 1923, la Turquie renonce en vertu du traité de Lausanne -qui consacre sa défaite dans le premier conflit mondial- à l'ensemble des territoires qui s'étendent au-delà des limites de l'Etat turc actuel, y compris la province de Basorah (art. 16) ¹⁹. Celle-ci, avec les autres provinces mésopotamiennes de Bagdad et Mosul, formera l'Etat irakien soumis à un mandat britannique en vertu de la décision prise par les puissances alliées à la Conférence de San Remo en avril 1920 ²⁰. Par ailleurs, d'autres États, comme l'Égypte ou la Libye, qui faisaient théoriquement partie de l'Empire ottoman, changent de statut : l'Irak est loin d'être le seul successeur de l'Empire.

A partir de 1923, tous les liens d'allégeance envers la province de Basorah disparaissent donc, le Koweït restant un territoire distinct sous protection britannique régi par l'accord de 1899 et l'engagement du 3 novembre 1914.

¹⁵ PHILBY, H.S., *The Heart of Arabia*, New York.

¹⁶ Texte dans HUREWITZ, J.C., *Diplomacy in the Near and Middle East*, New York, 1956, vol. I, pp. 265-267.

¹⁷ Voir à ce sujet ; DAY, Alan J., *Border and Territorial Disputes*, Norwich, Longman, Keesings, 2nd ed., 1987, p. 245.

¹⁸ *Ibid.* ; HITTI, Philip K., *History of the Arabs*, London, 1951, p. 740 ; texte dans AITCHINSON, C.U., *A collection of Treaties, engagements and Sanads Relating to India and Neighbouring Countries*, vol. XI, Calcutta, p. 263.

¹⁹ Voy. not. WRIGHT, Quincy, *The Mosul Dispute*, *Amer.Jour.Int.Law*, 1926, p. 455.

²⁰ STOAKES, Frank, *Iraq*, London, 1958, pp. 78-94.

Le 3 octobre 1932, l'Irak accède à l'indépendance et revendique dans les années qui suivent la souveraineté sur le Koweït sur la base de son appartenance passée à la partie mésopotamienne de l'Empire ottoman²¹. Cette attitude ne paraît toutefois pas s'être maintenue par la suite, en tout cas avec autant de fermeté. Ainsi, il semble que l'Emir ait reçu plusieurs lettres en provenance d'Irak où le Koweït était qualifié de "pays" et même de "Etat arabe" ou de "cher voisin"²². Par ailleurs, les relations économiques et commerciales entre les deux Etats ont donné lieu à une correspondance diplomatique à travers laquelle on pourrait déceler d'autres éléments de reconnaissance tacite²³.

Dernière étape de cette évolution, le 19 juin 1961, la Grande-Bretagne met fin à l'accord de 1899 et reconnaît la totale indépendance du Koweït²⁴. L'Irak conteste dans un premier temps vigoureusement l'indépendance de l'Etat koweïtien. Celui-ci fait même appel, dès les premiers jours de son existence, à l'aide militaire britannique et, face aux mouvements de troupes irakiennes, saisit le Conseil de sécurité des Nations Unies le 2 juillet 1961 afin qu'il traite de la "menace d'invasion du Koweït"²⁵. Dans le courant de ce mois, le Koweït est admis comme nouveau membre de la Ligue arabe, malgré l'opposition de l'Irak. Cependant, dès le mois d'octobre, les troupes britanniques se retirent, et sont remplacées par des troupes de la Ligue arabe²⁶. Enfin, à la suite de l'avènement en Irak d'un nouveau régime soucieux d'établir de meilleures relations avec son voisin, l'indépendance et la souveraineté du Koweït sont reconnues le 4 octobre 1963²⁷.

Ce très bref survol de l'histoire du Koweït, sans nous permettre de nous forger une opinion précise sur l'origine exacte de la création de l'Etat koweïtien, nous amène à tirer deux conclusions. D'abord, il est vraisemblable que, sans l'intervention britannique, l'entité koweïtienne n'aurait pu se constituer ou en tout cas se maintenir sous la forme d'un

²¹ BULLARD, R., *Britain and Middle East from Earliest Times to 1950*, London, 1951, p. 112.

²² *Doc. S/4852 et A/4795* ; v. *Ann. Fr.Dr.Int.*, pp. 393-394.

²³ Voy. à ce sujet la publication du gouvernement koweïtien ; *The Kuwaiti-Iraki Crisis*, 1961, pp. 15-32 pour une reproduction du texte de cette correspondance; voy. par ailleurs GOTT, Richard, *The Kuwait Incident, Survey of International Affairs*, 1961, p. 525.

²⁴ Cf. *Keesing's Contemporary Archives*, 1961-1962, p. 18159.

²⁵ *The Times*, june & july 1961 ; v. *doc. S/ 4848 et ss.*

²⁶ *Encyclopaedia Britannica*, vol.13, 1965, p. 520.

²⁷ DAY, *op.cit.*, p. 246.

Etat. On peut donc effectivement mettre en relief le rôle de la puissance coloniale et constater que la création d'un Etat à sa dévotion aux abords de l'Empire ottoman était dans son plus grand intérêt. Il n'en demeure pas moins que la thèse tendant à présenter le Koweït comme une émanation purement artificielle du colonialisme est tout aussi simplificatrice que la thèse inverse. Il est en effet indéniable que les autorités britanniques n'ont fait que protéger et renforcer une certaine identité locale qui existait bien avant 1899. Les prétentions irakiennes ne peuvent donc, sur un plan purement factuel, être admises que très partiellement.

Que prévoit le droit international en pareille situation ? Le droit international qui s'est développé à partir de la Charte des Nations Unies de 1945 a rapidement admis puis renforcé le droit à l'autodétermination des peuples. Ce droit est devenu une des pierres angulaires du système juridique mondial²⁸. Cependant, une limite a été posée à sa réalisation, et c'est précisément celle de l'héritage territorial de la période coloniale, limite souvent résumée par la formule de l'*uti possidetis juris*. Il en résulte qu'un Etat nouvellement indépendant ne peut se créer que dans le cadre des frontières déterminées pour lui par la Métropole : c'est la seule exception à la règle de la "table rase" selon laquelle un nouvel Etat n'est considéré comme lié par d'anciens actes du colonisateur que s'il y consent²⁹.

Ce principe est sans doute choquant à bien des égards, les frontières coloniales résultant le plus souvent de décisions prises arbitrairement dans les chancelleries européennes, ou lors de conférences aussi peu dignes de considération que celle de Berlin, dans les seuls intérêts des puissances impérialistes de l'époque. Cependant, grâce au gel des revendications que son application entraîne, il est apparu comme le seul qui soit de nature à instaurer la stabilité indispensable au développement des Etats nouvellement indépendants³⁰. Comme l'a souligné récemment la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Différend frontalier*, cette règle

²⁸ On consultera parmi d'autres sur ce point *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Méthodes d'analyse du droit international, Mélanges Charles Chaumont*, Paris, Pedone, 1984, 595 p.

²⁹ Voy. notamment *La frontière*, Colloque de la Société française de droit international, Poitiers, 1979, Paris, Pedone, 1980.

³⁰ On consultera sur ce point le récent arrêt de la Cour internationale de justice ; Affaire du *Différend frontalier (Mali - Burkina Faso)*, *Recueil*, 1986, spéc. p. 565. Voy. par ailleurs ; THOBIE, Jacques, Les frontières, brûlantes cicatrices du partage colonial, *Le Monde diplomatique*, novembre 1990, pp. 14-15.

"... constitue un principe général, logiquement lié au phénomène de l'accession à l'indépendance, où qu'il se manifeste. Son but évident est d'éviter que l'indépendance et la stabilité des nouveaux Etats ne soient mises en danger par des luttes fratricides nées de la contestation des frontières à la suite du retrait de la puissance administrante" ³¹.

L'Irak est bien évidemment lié par la règle de l'*uti possidetis juris*, et ce à plusieurs titres.

Sur un plan général, cet Etat ne s'est jamais opposé à la validité d'une règle aujourd'hui considérée comme revêtant un caractère coutumier. Il est même un des seuls qui ait ratifié la convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités qui consacre explicitement l'*uti possidetis juris*, puisque son article 11 dispose :

"Une succession d'Etats ne porte pas atteinte en tant que telle :

a) à une frontière établie par un traité ; ni

b) aux obligations et droits établis par un traité et se rapportant au régime d'une frontière" ³².

Même si cette convention n'est pas encore entrée en vigueur, on doit considérer que certaines de ses dispositions, et tout particulièrement l'article 11, revêtent un caractère coutumier et donc obligatoire pour les Etats qui les ont acceptées ³³.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà constaté, l'Irak a officiellement et explicitement accepté l'existence de l'Etat du Koweït le 4 octobre 1963. Or, il est une règle reconnue en droit international qu'un Etat ne peut pas revenir sur un acte unilatéral, pour autant qu'il l'ait librement et volontairement posé ³⁴.

Enfin, de toute manière, en tant que successeur de l'Empire ottoman, l'Irak ne peut revendiquer des territoires auquel cet Empire a re-

³¹ C.I.J., *Recueil* 1986, p. 565, § 20.

³² Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités, *Documents officiels*, Nations Unies, vol. III.

³³ Ceci a été reconnu notamment par le tribunal arbitral dans l'affaire de la *délimitation de la frontière maritime (Guinée / Guinée Bissau)*, sentence du 14 février 1985 ; texte dans *Rev.Gén.Dr.int.publ.*, 1985, p. 503, § 40.

³⁴ Voy. notamment : SUY, Eric, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, Paris, L.G.D.J., 1962, 290 p.

noncé le 24 juillet 1923 en concluant le traité de Lausanne ³⁵.

Il résulte de ces considérations que la prétention de l'Irak à la souveraineté sur l'ensemble du territoire koweïtien manque totalement de fondement en droit international : à supposer même que le Koweït puisse être considéré comme une création artificielle du colonisateur, cela ne serait nullement de nature à remettre en cause son existence.

Souveraineté de l'Irak sur certaines parcelles du territoire koweïtien ?

Des prétentions plus limitées des officiels irakiens portent sur certaines parties précises du territoire koweïtien, à savoir principalement les îles de Boubiyan et de Warba, situées aux abords de la frontière maritime des deux Etats, à l'embouchure du Shatt-el-arab. Il faut préciser que la souveraineté sur ces îles permettrait à l'Irak de disposer d'une véritable ouverture sur le golfe arabo-persique, sans être obligé de se contenter de quelques kilomètres de côtes très mal situées. Le Koweït refuse cependant d'accéder à cette demande, faisant notamment valoir que ces îles commandent la délimitation des eaux territoriales et des zones de prospection pétrolière sur son plateau continental ³⁶. Cette fois encore, nous replacerons ce litige dans une perspective historique avant d'envisager les règles de droit international applicables.

Au début de ce siècle, il semble que la présence turque sur certaines îles du Golfe -et en particulier Boubiyan, soit établie ³⁷, même si leur contrôle semble loin d'avoir été absolu ³⁸. Le traité secret de 1899 par lequel la Grande-Bretagne et le Koweït instaurent entre eux des relations particulières ne définit pas le territoire de ce dernier ³⁹. Le cheikh aurait cependant accordé certains droits au gouvernement britannique sur l'île de Warba quelques années plus tard, en 1909 ⁴⁰.

Cette imprécision disparaît lors de la conclusion du traité précité du 29 juillet 1913, dont l'article 5 dispose

"L'autonomie du chaikh de Koweït est exercée par lui dans les territoires dont la limite forme un demi-cercle

³⁵ ALBAHARNA, Husain M., *op. cit. supra note 11*, pp. 254-255.

³⁶ ROUSSEAU, *Rev.Gén.Dr.Int.Pub.*, 1990, p. 1092.

³⁷ On consultera pour les questions de fait relatives à cette question les deux ouvrages précités de LORIMER et de DAY.

³⁸ Voy. à ce sujet les archives du Foreign Office ; FO371 / 126850-144707.

³⁹ LORIMER, *op. cit.*, 1048-1050.

⁴⁰ Foreign Office ; FO371 / 126850-144707.

avec la ville de Koweït au centre, le Khor-Zoubair à l'extrémité septentrionale et Kraïne à l'extrémité méridionale [...]. Les îles de Warba, Boubiyan, Machiane, Failaka, Anha, Koubbar, Karou, Makta at Oumm-el-Maradine, avec les îlots et les eaux adjacents, sont compris dans cette zone" ⁴¹.

Nous savons que cet instrument n'est jamais entré en vigueur (voy. ci-dessus). Cependant, les Turcs semblent l'appliquer puisqu'ils retirent leurs positions sur l'île de Bubiyan pendant la première guerre mondiale ⁴².

En 1923, la frontière est à nouveau définie officiellement dans un échange de lettres daté du 19 avril entre le Chaikh Ahmad al Sabah et Sir Percy Cox, alors Haut commissaire chargé d'administrer le protectorat britannique sur l'Irak ⁴³. En réalité, cet instrument reprend globalement les termes qui forment la dernière phrase de l'accord de 1913 :

"... The islands of Warba, Bubiyan, Maskan (or Mashjan), Failakah, Auhah, Kubbar, Qaru and Umm-el-Maradim appertain to Koweït" ⁴⁴.

Enfin, dans un échange de lettres des 21 juillet et 10 août 1932 entre Nuri al Saïd, premier ministre irakien, et Ahmad Al-Sabah, cheikh du Koweït, les "frontières existantes entre l'Irak et le Koweït" sur base de l'accord de 1923 sont reconnues.

Depuis cette date, il semble que les officiels irakiens aient constamment réclamé une modification des frontières revendiquées par le Koweït en vertu de l'accord d'avril 1923.

Dès 1938, Bagdad affirme que le Koweït doit être incorporé dans l'Irak et que, à défaut, la frontière devrait se situer à environ 29°35 de latitude nord et laisser Warba sous sa souveraineté. La lettre de 1932 est par ailleurs reniée car, précédant la date de l'indépendance de l'Irak (3 octobre 1932), elle ne lierait pas cet Etat ⁴⁵.

⁴¹ Nous soulignons. Article 5 ; voy. GOOCH, G.P., TEMPERLEY, H., *British Documents on the Origins of the War*, vol. 10 (ii), pp. 190 et ss.

⁴² Foreign Office, *op.cit.*

⁴³ Foreign Office, *op. cit.*. Voy. par ailleurs ; FOUCHER, Michel, L'Arabie sans frontières, *Le Monde*, 4 août 1990, p. 6.

⁴⁴ Réf., cf. note 16.

⁴⁵ ALBAHARNA, *op.cit. supra note 11*, p. 256-257, note 4.

En 1939, le ministre des affaires étrangères irakien demande au Koweït de faire des concessions territoriales sur Warba et Boubiyan et réaffirme que l'Irak est en mesure de revendiquer la souveraineté sur ces îles, et même sur tout le Koweït ⁴⁶.

En 1948, le premier ministre irakien de l'époque avertit la Grande-Bretagne que l'Irak va formuler une plainte au sujet de Warba, sans que cette plainte ne soit officiellement envoyée ⁴⁷. Le cheikh koweïtien s'oppose quant à lui formellement à la cession des deux îles dès 1940, et le gouvernement britannique appelle les deux parties à une démarcation sur le terrain qui mette fin au contentieux ⁴⁸.

Il semble cependant qu'en 1953, un officiel irakien ait déclaré que son Etat abandonnerait ses prétentions territoriales. Mais deux ans plus tard, ces prétentions sont à nouveau formulées, sans plus de succès ⁴⁹.

En 1963, la reconnaissance du nouvel Etat koweïtien va de pair avec celle du statut frontalier ⁵⁰ puisque le président irakien alors en fonction reconnaît le 4 octobre

"the independence and complete sovereignty of the State of Kuwait with its boundaries specified in the letter of the Prime Minister of Irak dated 21 july 1932 and wich was accepted by the ruler of Kuwait in his letter dated 10 august 1932" ⁵¹.

Néanmoins, il apparaît rapidement que l'Irak n'a pas véritablement renoncé à ses prétentions, puisque les îles de Warba et Boubiyan font à nouveau l'objet de revendications peu de temps après ⁵². En juin 1966 sera d'ailleurs constituée une commission mixte chargée de procéder à une démarcation précise des frontières entre les deux Etats. Le contentieux semble cependant loin de se résoudre puisque, en mars 1973, près de 1500 soldats irakiens occupent un poste frontière ; la frontière est fermée pendant plusieurs années. Une nouvelle commission est alors créée qui instituera en 1977 une zone tampon de part et

⁴⁶ Foreign Office, *op. cit.*.

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Id.*

⁵⁰ ALBAHARNA, *op.cit. supra note 11*, p. 252.

⁵¹ Cité dans DAY, *Border and Territorial Disputes, op.cit.*, p. 246.

⁵² *Ibid.*, p. 247.

d'autre de la ligne frontière ⁵³ .

La situation ne changera pas radicalement pendant la guerre Iran-Irak, malgré le soutien du Koweït à Bagdad. Ainsi, plusieurs îles du golfe paraissent être utilisées par les Irakiens pour leurs opérations militaires. Enfin, en février 1989, alors que la presse koweïtienne sous-entendait que le règlement du contentieux territorial représentait la contrepartie de l'aide à l'Irak dans son conflit avec l'Iran, Bagdad prend bien soin de préciser que "*les frontières n'ont jamais été clairement définies*", qu'"*il s'agit d'un problème difficile*" et qu'"*il n'y a pas lieu de faire le lien entre la solidarité koweïtienne et cette affaire*" ⁵⁴ .

Il semble donc que, si l'on peut inférer du comportement de l'Etat irakien depuis son indépendance une certaine reconnaissance de la souveraineté koweïtienne sur les zones contestées, les prétentions sur ces zones ont été formulées de manière relativement constante.

Que prévoit le droit international dans de telles circonstances ? La reconnaissance de la règle de l'"intangibilité" des frontières coloniales ne signifie pas la fin de tout litige d'ordre territorial. Tout d'abord, il est évident que deux Etats nouvellement indépendants peuvent toujours modifier souverainement les frontières existantes, pourvu que l'acquiescement de ces Etats puisse être établi avec certitude ⁵⁵. Ensuite, il se peut que les limites tracées par le colonisateur ne l'aient pas été avec toute la précision requise. Un litige peut donc naître non à propos de la validité de la délimitation mais à propos de son interprétation. Il appartient dans ce contexte à un arbitre, un juge ou un médiateur de se prononcer en utilisant les documents, notamment cartographiques de l'époque coloniale, en tenant compte de l'occupation effective des zones revendiquées et en scrutant minutieusement, pour la période postérieure à l'indépendance, les positions officielles des Etats.

Il ne saurait être question ici de procéder à de telles investigations, qui requièrent une recherche extrêmement approfondie. Deux conclusions peuvent toutefois être tirées à ce stade.

Tout d'abord, à la date de leur indépendance, le Koweït comme l'Irak disposaient de frontières qui avaient été définies à l'époque coloniale avec une précision amplement suffisante, en tout cas pour ce qui concerne les îles de Warba et de Boubiyan. L'accord de 1923 est par-

⁵³ ROUSSEAU, Charles, *Rev.Gén.Dr.Int.Publ.*, 1967, p. 200 et 1978, p. 288.

⁵⁴ Cité dans CHIPAUX, Françoise, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁵ Voy. notamment BARDONNET, Daniel, *Les frontières terrestres et la relativité de leur tracé*, *Rec. Cours de l'Acad. Dr.int.*, 1976, V, p. 71.

faitement clair sur ce point, et nous savons que ses termes ont été reproduits dans plusieurs instruments ultérieurs. Seules restent donc éventuellement à définir avec plus de précision les frontières continentales entre les deux Etats.

En ce qui concerne l'attitude de l'Irak et du Koweït après leur indépendance, son examen n'est pas de nature à renverser cette constatation. D'abord, l'Irak a reconnu à plusieurs reprises les frontières de 1923 : en 1932 mais, surtout, et semble-t-il sans ambiguïté, en octobre 1963. Ensuite, à supposer qu'on puisse démontrer que la volonté constante de l'Irak ait été de modifier les frontières établies par le colonisateur britannique, il faudrait en outre établir une acceptation expresse dans le chef des autorités koweïtiennes. Tel ne semble pas avoir été le cas.

Ceci étant, une conclusion inverse pourrait éventuellement être tirée après un examen plus approfondi de la question. Il est donc prématuré de se prononcer d'une manière définitive. En conséquence, contrairement à celle portant sur l'ensemble du territoire du Koweït qui ne peut trouver aucune base en droit international, la prétention irakienne sur certaines parcelles de ce territoire devrait être examinée dans le cadre d'un éventuel règlement pacifique du différend entre les deux pays.

Il en va à notre avis de même pour d'autres revendications irakiennes, qui présentent un aspect non plus territorial mais économique

II. Revendications d'ordre économique

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'invasion irakienne du 2 août 1990 a été précédée de violentes accusations contre le Koweït qui se serait livré selon Bagdad à une véritable "agression économique" contre l'Irak. Cette "agression" consisterait, d'une part, en une pression à la baisse des prix du pétrole, principale exportation génératrice de devises pour l'Irak et, d'autre part, en une exploitation abusive de certains puits koweïtiens assimilable à un "vol" de pétrole irakien.

Pression illicite à la baisse sur les prix du pétrole ?

Les prix du pétrole ont connu une baisse substantielle depuis quelques années. A la fin des années 80, le prix réel -c'est-à-dire corrigé en fonction de l'inflation- est retombé à son niveau de 1973, alors

que la plupart des exportations occidentales ont vu leur prix presque doublé, en termes réels également ⁵⁶.

Cette évolution semble largement le fruit d'une politique orchestrée par les Etats occidentaux, politique qui a visé à affaiblir les pays de l'O.P.E.P. et à leur faire perdre le contrôle sur les prix de l'or noir. D'une part, la production a été fortement accrue, notamment en mer du Nord et en Alaska mais aussi dans certains pays du Tiers monde non membres de l'OPEP comme le Mexique, le Nigéria ou le Gabon, étranglés par leur dette extérieure et contraints de déverser sur le marché mondial une quantité maximale de pétrole afin de bénéficier des devises qu'il doit rapporter. D'autre part, un mécanisme nouveau de fixation des prix est récemment apparu; les marchés libres ou "spot", sur lesquels les opérateurs vendent et achètent quotidiennement des quantités de pétrole au prix du jour, et même de l'heure ⁵⁷.

Les conséquences de ces nouvelles tendances sont multiples. D'une manière générale, les prix ont tendance à baisser étant donné l'augmentation de la production et la stagnation de la consommation. Ils deviennent aussi de plus en plus instables et volatiles, chutant ou augmentant brusquement à la moindre alerte, la quasi-totalité des transactions étant réalisée, depuis 1984-1985, sur les marchés "spot" ⁵⁸. Enfin et surtout, l'influence de l'O.P.E.P. sur le marché mondial s'est marginalisée ⁵⁹. Ainsi, l'Arabie saoudite ne produit plus que 15 % de la production mondiale en 1985, contre 31% en 1980. Les pays de l'O.P.E.P. doivent en conséquence abandonner leur pratique qui consistait à fixer de commun accord un prix du baril, celui-ci étant de fait déterminé sur les marchés de Londres et de New York : le 30 janvier 1985, le prix producteur est abandonné ⁶⁰.

Les pays de l'O.P.E.P. ont certes tenté de récupérer leur emprise sur le marché pétrolier. Une solution serait de restreindre la production afin de faire remonter les prix ; mais, si cette méthode permettrait

⁵⁶ JULIEN, Claude, Guerres saintes, *Le Monde diplomatique*, septembre 1990 ; L'effondrement d'un ordre arabe archaïque, *Ibid*, p. 17.

⁵⁷ GOMBAUD, J.L., L'économie supporterait-elle un troisième choc pétrolier ?, *Le Monde diplomatique*, novembre, 1990, p. 10.

⁵⁸ MICHAEL, G., Une longue guerre contre l'O.P.E.P., *Le Monde diplomatique*, novembre 1988, p. 32.

⁵⁹ FERZION, P., Coûteuses mutations, *Le Monde diplomatique*, novembre 1988.

⁶⁰ Voy. CHEVALLIER, Agnès, Le marché pétrolier en déroute, *Etat du Monde*, 1986, pp. 527-52 ; DECORNOY, Jacques, Fièvre pétrolière ou gangrène généralisée ?, *Le Monde diplomatique*, septembre 1990.

d'obtenir des recettes plus élevées dans un premier temps, elle risquerait surtout d'accroître encore la marginalisation. La manière la plus rationnelle de procéder serait donc de maintenir les prix à la baisse dans un premier temps, dans le but de rendre non compétitifs certains producteurs occidentaux qui supportent un coût d'extraction beaucoup plus élevé, notamment en mer du Nord, et de pouvoir ensuite récupérer une part appréciable du marché ⁶¹. Il aurait alors été possible, dans un second temps, d'augmenter les prix de manière efficace avec un quartel ressoudé. Mais le choix entre ces deux méthodes dépend avant tout de la différence de richesse entre les Etats qui peuvent supporter la prolongation d'une période de prix bas et les autres. Et c'est dans ce contexte qu'il convient de replacer le contentieux entre l'Irak et le Koweït.

Le Koweït possède tellement de ressources pétrolières qu'il peut se permettre de ne pas produire au maximum de ses possibilités. Par ailleurs, cet Etat tire un revenu énorme de ses placements effectués à l'étranger, revenus qui dépassent depuis 1987 ceux issus des ventes pétrolières ⁶². Ce pays dispose donc d'une certaine marge de manoeuvre sur le marché et peut, au gré des circonstances, faire varier son offre de manière à influencer les prix de l'or noir. Sa politique a dès lors été de maintenir le prix du baril à un niveau relativement bas, dans la perspective de récupération des marchés que nous venons de décrire ⁶³.

La situation de l'Irak est toute différente. Plus pauvre en ressources pétrolières, cet Etat est contraint de produire au maximum de ses possibilités, et se préoccupe donc avant tout de tirer le bénéfice le plus élevé possible de sa principale source de devises. Sur le plan interne, la population supporte de moins en moins les privations, d'autant plus importantes que le gouvernement a surendetté le pays afin de mener sa guerre contre l'Iran. L'Irak est dès lors totalement dépendant des prix du marché ; il ne peut se permettre de spéculer sur une politique à long terme et est favorable à une hausse importante et immédiate des cours pétroliers.

Pendant sa guerre avec l'Iran, Bagdad n'a évidemment pas les moyens de s'opposer à la politique de baisse des prix d'Etats comme le Koweït et les Emirats Arabes Unis, qui représentent alors des alliés de poids. Cependant, depuis le début de 1990, l'Irak multiplie les protestations dans le cadre de l'OPEP, les deux Etats précités sem-

⁶¹ Voy. *Etat du monde*, 1989-1990.

⁶² CLAIRMONTE, F., La finance koweïtienne se taille un empire, *Le Monde diplomatique*, janvier 1989.

⁶³ MAURUS, Véronique, Bagdad impose sa loi à l'O.P.E.P., *Le Monde*, 26 juillet 1990.

blant ne pas respecter les quotas édictés au sein de cette organisation. En vain semble-t-il, puisque, en juillet, les prix du pétrole ont connu une nouvelle baisse de 30 % par rapport au mois de mars, alors que la situation financière de l'Irak est devenue véritablement catastrophique.

C'est alors que l'Irak poursuit son offensive diplomatique et obtient, à la mi-juillet, la conclusion des accords de Djeddah, en vertu desquels les Etats de l'O.P.E.P. s'engagent à respecter strictement leurs engagements. Parallèlement, un plafond de 22,5 millions de barils par jour est édicté, le Koweït et les E.A.U. acceptant pour leur part un quota de 1,5 millions de barils, c'est-à-dire une production inférieure de 25% environ à leur production précédente.

Cependant, dès le 17 juillet, Bagdad accuse ces pays de faire preuve une fois encore de leur "indiscipline" et les menace de représailles directes. C'est le début de la politique de force qui, en quelques semaines, aboutira à un résultat que les initiatives diplomatiques s'étaient révélées incapables d'obtenir : une hausse substantielle des prix de l'or noir. L'invasion du 2 août n'a bien évidemment fait qu'accentuer fortement cette tendance, du moins dans un premier temps.

La politique du Koweït est-elle équivalente à un comportement illicite en droit international comme le prétendent les officiels irakiens ?

Le principe d'un pouvoir discrétionnaire de l'Etat en matière économique a été maintes fois reconnu par la jurisprudence internationale⁶⁴. Il en résulte que chaque Etat peut adopter la politique économique qu'il juge la plus profitable, même si cette politique occasionne des dommages importants aux autres pays. Ainsi, une politique néo-colonialiste organisant la dépendance et le sous-développement des pays du Tiers monde, à supposer qu'elle puisse être prouvée et imputée à un Etat, représente, en soi, un comportement *a priori* parfaitement licite.

Mais ce principe connaît un certain nombre d'exceptions. D'abord, des pressions économiques ne peuvent porter atteinte à la souveraineté d'un Etat. Il s'agit d'une des multiples implications de la règle de la non-intervention dans les affaires intérieures. Cependant, son application en matière économique paraît considérablement limitée puisque, dans l'affaire du Nicaragua, l'attitude des Etats-Unis au plan économique, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle paraissait équivaloir à des pressions destinées à peser sur les choix souverains d'un

⁶⁴ V. par exemple, Cour Permanente de Justice internationale, Affaire des Emprunts serbes, Série A, n°20, p. 45.

Etat, a été considérée comme licite par la Cour internationale de Justice⁶⁵. Une deuxième exception est constituée par les limitations que les Etats se sont eux mêmes imposées, que ce soit sur un plan multilatéral - on pense aux membres du F.M.I., du GATT ou de la C.E.E.-, bilatéral (traités d'aide économique par exemple), ou par un simple engagement unilatéral.

Si l'on applique ces règles à notre cas d'espèce, il semble que le comportement du Koweït doive *a priori* être qualifié d'illicite.

Sur un plan général, la politique économique du Koweït est évidemment conforme au droit international ; les conséquences de la baisse des prix sur l'économie irakienne sont sans pertinence. En effet, d'une part, cette baisse est le résultat de multiples facteurs et ne peut être imputée exclusivement au Koweït, d'autre part, elle est conforme aux règles permissives que nous venons d'examiner. Pour cette même raison, le refus du Koweït de supprimer la dette qu'il détient à l'égard de l'Irak ne peut non plus être qualifié d'illicite.

Tout autre est le problème du respect des quotas édictés dans le cadre de l'O.P.E.P. En effet, le Koweït s'est apparemment engagé à respecter des quotas déterminés de production. La forme de l'engagement est certes particulière, les réunions de l'OPEP se terminant le plus souvent par la conclusion d'accords qui sont loin de revêtir le caractère officiel et élaboré d'autres types de traités. Mais le droit international ne fait pas de différence quant à la forme de l'engagement ; il faut mais il suffit que cet engagement soit certain pour obliger valablement l'Etat.

Cette conclusion doit certes être émise sous réserve d'une vérification, en fait, du dépassement des quotas par le Koweït. Toutefois, même si une telle vérification s'avère actuellement difficile, la plupart des commentateurs s'accordent à dire que le Koweït ne respecte pas les quotas pétroliers depuis plusieurs années, de sorte qu'une certaine présomption pèse sur ce pays. Il est en tout cas certain que les allégations irakiennes devront être minutieusement examinées lors d'un éventuel règlement pacifique du conflit.

Exploitation pétrolière assimilable à un vol ?

L'Irak accuse par ailleurs le Koweït de lui voler du pétrole dans le champ pétrolifère de Roumaïla, proche de la frontière. Plus précisément, les Koweïtis puiseraient abusivement du pétrole dans cette nappe qui s'étend sous le territoire irakien. L'Irak se verrait de la sorte privé

⁶⁵ Affaire des Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui, Recueil 1986, p. 526, § 245.

de ressources considérables, faisant partie intégrante de son sous-sol. Le Koweït nie en bloc ces allégations⁶⁶. La difficulté provient dans ce cas précis du manque d'information quant à la quantité de pétrole pompée par rapport à la quantité totale de la nappe commune.

Dans ces conditions, il est difficile de se prononcer sur la licéité du comportement du Koweït. On peut toutefois déjà émettre quelques remarques.

La souveraineté d'un Etat implique la compétence discrétionnaire de poursuivre les activités qu'il juge opportunes sur l'ensemble de son territoire. On ne peut dès lors exiger du Koweït qu'il abandonne une exploitation exercée dans les limites de celui-ci.

Mais, une fois encore, ce principe doit être concilié avec d'autres règles du droit international, la compétence d'un Etat n'étant absolue dans aucun domaine⁶⁷. A cet égard, la règle de l'"utilisation non dommageable du territoire" semble aujourd'hui unanimement reconnue⁶⁸. Elle signifie qu'aucun Etat ne peut, à partir de son territoire, causer des dommages substantiels sur le territoire d'un autre Etat⁶⁹. Le Koweït est incontestablement lié par cette règle, puisqu'il a participé à la conférence de Stockholm qui la reprend explicitement en son "principe 21", et qu'il a pris part à des délibérations de l'Assemblée générale des Nations Unies qui ont abouti à l'adoption sans vote d'une résolution la formulant⁷⁰.

Parallèlement, chaque Etat bénéficie du principe de la "souveraineté permanente sur ses ressources naturelles", dont font évidemment partie les ressources minérales, notamment pétrolières⁷¹. Le Koweït a également accepté ce principe, en votant en faveur de la Résolution 1803 de l'Assemblée générale des Nations Unies le consacrant. Il ne

⁶⁶ *Le Monde*, 21 juillet 1990, p. 4.

⁶⁷ Voy. par ex. KISS, C.A., *L'abus de droit en droit international*, Paris, 1953 et JOVANOVIC, S., *Restriction des compétences discrétionnaires des Etats en droit international*, Paris, 1988.

⁶⁸ Voy. sur ce point ; CORTEN, Olivier et SCHAUS, Annemie, La responsabilité internationale des Etats-Unis pour les dommages causés par les précipitations acides sur le territoire canadien, *Ann.Can.Dr.int.*, 1989, pp. 239 et ss.

⁶⁹ Voy. à cet égard la contribution de A. Daems et O. Paye relative aux atteintes à l'environnement dans le cadre du conflit.

⁷⁰ CORTEN, Olivier, SCHAUS, Annemie, *Ann.Can.Dr.int.*, *op.cit.*, p. 242 et la contribution d'O. Paye et A. Daems.

⁷¹ Résol. 1803 (XVII), reproduction in TURP, RIGALDIES, MORIN, *Droit international public*, Montréal, 1987, pp. 509 ss.

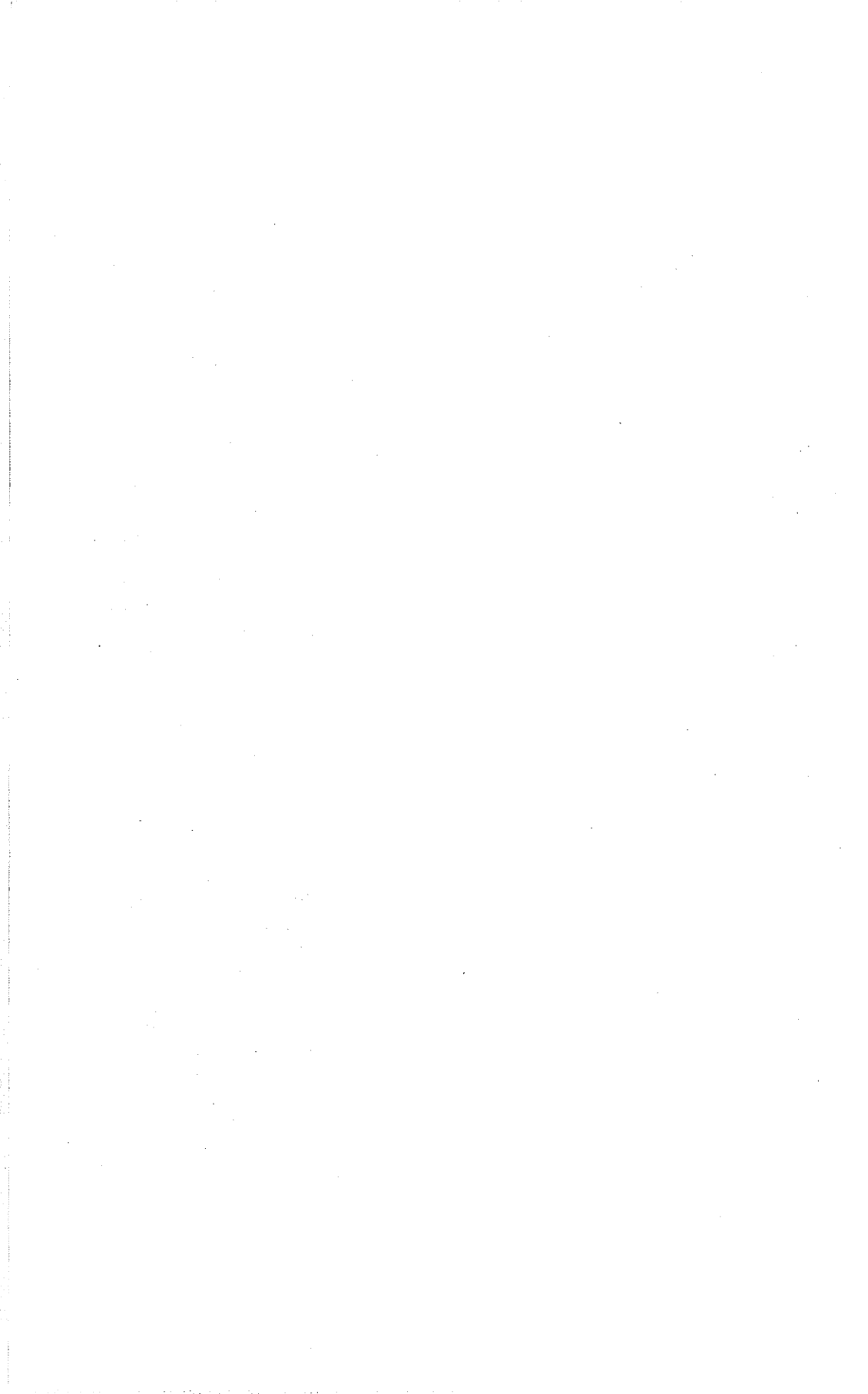
peut dès lors se retrancher derrière sa compétence territoriale exclusive s'il prive de la sorte l'Irak de ses ressources naturelles. Le droit international prévoit pour régler ce type de problème une obligation de négociation et d'exploitation raisonnable et concertée des ressources.

Il semble donc bien, à supposer les faits établis, que les griefs irakiens soient fondés quant au pompage effectué dans le champ pétrolier de Roumaïla. Le Koweït ne peut en effet puiser unilatéralement des quantités excessives de pétrole dans une nappe commune aux deux Etats sans qu'aucune forme de coopération n'ait été établie même si, ici plus encore que dans le cas des quotas pétroliers, des problèmes de preuve impossibles à trancher pour l'instant empêchent toute conclusion définitive. Cette question mérite en tout cas un examen approfondi dans le cadre d'un règlement du contentieux entre les deux Etats.

Au terme de ce très bref examen des revendications irakiennes, on peut tirer deux types de conclusions.

D'abord, ces revendications paraissent, si on excepte la contestation portant sur l'existence du Koweït, dignes d'être prises en considération dans le cadre d'un règlement pacifique. En particulier, c'est en matière économique que Bagdad dispose des chances de succès les plus considérables. Toutefois, il faut rappeler que ces revendications ne peuvent en aucun cas légitimer l'invasion armée du 2 août dernier. Le droit international ne permet le recours à la force que dans trois hypothèses absentes en l'espèce : l'exercice de son droit à l'autodétermination reconnu par les Nations Unies par un peuple soumis à un régime colonial, raciste ou une occupation étrangère, l'autorisation accordée par les Nations Unies dans le cadre de la sécurité collective, ou le mécanisme de la légitime défense qui suppose toujours au préalable l'existence d'une intervention armée. Soulignons à cet égard qu'une politique économique, quelle qu'elle soit, n'est en aucun cas assimilable en droit international à une "agression" comme le prétend l'Irak. Sur un autre plan, la satisfaction éventuelle des revendications irakiennes peut difficilement donner des arguments à d'autres pays du Tiers monde placés dans une situation analogue. En particulier, le pétrole est un des seuls produits de base où existe une réglementation conventionnelle relativement précise. Dans la plupart des cas, on se retrouve dans l'hypothèse d'une application de la règle générale de la compétence discrétionnaire exercée par les pays riches, quelles que soient les conséquences dans les autres parties du monde.

Le droit international actuel est donc malheureusement loin de fournir les outils nécessaires à la réduction d'inégalités entre Etats qui ne font que s'amplifier. Le soutien enthousiaste dont bénéficie Saddam Hussein dans bon nombre de pays du Tiers monde devrait faire réfléchir l'ensemble de la communauté internationale à la nécessité urgente d'élaborer de nouvelles règles, principalement en matière économique, garantissant effectivement à chaque Etat des conditions d'existence décentes. Ne pas le comprendre et continuer à focaliser son activité sur les conséquences politiques et militaires d'un problème de fond qu'on s'obstine à ignorer risque de provoquer à terme de nouvelles crises.



LA LICÉITE DES SANCTIONS DES NATIONS UNIES CONTRE L'IRAK

Eric Robert *

1. Depuis le 2 août 1990, les Nations Unies ont joué un rôle majeur dans la gestion de la crise du Golfe, et ceci tout particulièrement en raison des douze résolutions que le Conseil de sécurité a adoptées à ce jour. Après avoir dénoncé l'invasion du Koweït par l'Irak, les Nations Unies ont décidé de prendre différentes sanctions contre l'Etat irakien pour le forcer à se retirer du territoire koweïtien et se conformer aux dispositions de la Charte des Nations Unies. Il est plus que jamais nécessaire d'analyser ce problème puisque la question de la licéité ou de la légitimité des sanctions prises contre l'Irak a parfois été mise en cause.

2. Mais avant d'aller plus avant dans l'analyse, il est utile de retracer de façon succincte les quelques principes et mécanismes fondamentaux de la Charte des Nations Unies qui régissent la question des sanctions.

La Charte assigne aux Nations Unies comme but principal le maintien de la paix et de la sécurité internationales, et préconise comme méthode, l'adoption de mesures collectives efficaces, le développement des relations amicales fondées sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la coopération internationale comme solution aux problèmes économiques, sociaux, intellectuels ou humanitaires, et enfin, constitue un centre où s'harmonisent les différents efforts. Les organes principaux des Nations Unies chargés de la réalisation de ces objectifs sont le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et la Cour internationale de Justice. Mais c'est au Conseil de sécurité, organe restreint de quinze membres - dont les cinq membres permanents (Etats-Unis, U.R.S.S., Chine, France et Grande-Bretagne) - que la Charte a conféré la responsabilité principale¹ en matière de "maintien de la paix et de la sécurité internationales". Plus précisément, le chapitre VII de la Charte autorise le Conseil à prendre contre les Etats différents types de

¹ Collaborateur scientifique au Centre de droit international.

² Ces pouvoirs ne sont plus exclusifs depuis que l'Assemblée générale des Nations Unies s'est dotée d'un pouvoir de recommandation de sanctions internationales, notamment à la suite de la résolution Acheson sur le maintien de la paix en 1950. Voyez DEGNI-SEGUI, R., L'article 24 : fonctions et pouvoirs, in *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Cot, J.P et Pellet, A. (Ed.), Paris- Bruxelles, Economica - Bruylant, 1985, pp. 456 ss.

sanctions internationales, à titre de décisions obligatoires pour tous les Etats membres (article 25), lorsque surviennent des situations qualifiées de *menace contre la paix*, *rupture de la paix* et enfin d'*acte d'agression* (art 39 de la Charte).

Dans la nuit du 1er au 2 août 1990, l'Irak envahit le Koweït. Le 8 août, l'annexion du Koweït est annoncée par Bagdad. Face à cette grave violation des principes de la Charte, le Conseil de sécurité décide de réagir en assumant ses responsabilités en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dès le 2 août, il

"condamne l'invasion du Koweït par l'Irak" et "exige que l'Irak retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1er août 1990" (§2) ².

Devant le refus de l'Irak de se conformer à cette décision, le Conseil de sécurité va très rapidement prendre des mesures destinées à faire appliquer effectivement ses condamnations verbales. Deux types de sanctions distinctes vont être prises, des sanctions économiques d'une part, le recours à la force d'autre part.

I. L'imposition de sanctions économiques à l'Irak

3. Avant d'envisager la licéité des sanctions économiques, nous en exposerons brièvement le contenu.

Contenu des sanctions économiques

4. Le 6 août, quatre jours seulement après l'agression irakienne, le Conseil de sécurité adopte la résolution 661 en vertu de laquelle il décide notamment

*"...que tous les Etats empêcheront
a) L'importation sur leur territoire de tous produits de base et de toutes marchandises en provenance de l'Irak ou du Koweït qui seraient exportés de ces pays après la date de la présente résolution ..."*

D'autres mesures sont édictées concernant le contrôle des nationaux des Etats membres. Le Conseil impose ainsi à l'Irak un embargo militaire, commercial et financier, et l'interruption des échanges maritimes avec l'Irak. Aucune mesure de coercition n'est toutefois prévue.

² Voy. le détail des résolutions en annexe.

La résolution 665 du 25 août franchit un cap supplémentaire : le Conseil de sécurité y demande

"aux Etats Membres qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien et déploient des forces navales dans la région, de prendre des mesures qui soient en rapport avec les circonstances du moment selon qu'il sera nécessaire, sous l'autorité du Conseil de sécurité, pour arrêter tous les navires marchands qui arrivent ou qui partent afin d'inspecter leur cargaison et de s'assurer de leur destination et de faire appliquer strictement les dispositions de la résolution 661 (1990) relatives aux transports maritimes".

Les termes pour le moins flous de cette résolution laissent une large marge à l'interprétation. A première vue, elle ne semble pas instituer un véritable blocus, c'est-à-dire un "blocus naval en temps de guerre" comme on l'a souvent prétendu³. En effet, un blocus suppose l'interruption de toute relation économique avec l'Etat visé alors que certains produits, alimentaires et sanitaires, ne sont pas concernés par cette résolution⁴. Par ailleurs, on autorise uniquement certaines mesures d'exécution destinées à assurer le contrôle des cargaisons, ce qui est assimilable à un arraisonnement de navires, notion non assimilable à un recours à la force - et donc dans une certaine mesure à un blocus naval - en droit de la guerre. Enfin, des mesures semblables adoptées par le Conseil de sécurité à l'encontre de la Rhodésie n'ont jamais été considérées comme impliquant l'emploi de la force et par conséquent,

³ En réalité, c'est seulement à la notion de blocus au sens large que l'on peut se référer à propos de la résolution 665, autrement dit aux mesures de pressions économiques prévues à l'article 41 de la Charte. Voyez *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, p.89.

⁴ On peut faire une distinction entre le blocus et les mesures prises par le Conseil de sécurité, même si la différence est parfois assez ténue. Sur le fond, le blocus implique deux éléments; d'une part, l'emploi de la force (HEILPERIN, M.A., *La coopération économique internationale et la sécurité collective*, R.C.A.D.I., 1939, II, pp.387-386.), et d'autre part, l'interruption de toute relation économique avec les ports de l'Etat visé (SANDIFORD, R., *Evolution du droit de la guerre maritime et aérienne*, R.C.A.D.I., 1939, II, pp. 607 ss. et PAENSON, I, *Manuel de la Terminologie du droit des conflits armés et des organisations humanitaires internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1989, p.492.).

comme une forme de blocus ⁵. Remarquons cependant que la question du recours à la force pour faire respecter les sanctions a bien été envisagée lors des débats au Conseil de sécurité, et que plusieurs Etats ont considéré qu'il était éventuellement permis par la résolution 665 ⁶.

Il reste que les mesures recommandées par la résolution 665 permettent d'assurer plus efficacement l'application des sanctions énoncées dans la résolution 660. Dans cette perspective, la résolution 670 du 25 septembre étend l'embargo au trafic aérien.

Licéité des sanctions économiques

5. D'une manière générale, le traitement de la crise du Golfe par le Conseil de sécurité est assez conforme au scénario envisagé par les auteurs de la Charte des Nations Unies, à défaut de correspondre à la pratique généralement suivie dans d'autres situations comparables au plan du droit international. Confronté à l'invasion du Koweït par l'Irak, le Conseil a constaté l'existence d'une situation visée à l'article 39 de la Charte - menace contre la paix, rupture de la paix ou acte d'agression - et a pris sur cette base des mesures provisoires (art.40). Tenant compte du refus irakien d'exécuter la résolution 660 du 2 août (retrait inconditionnel et immédiat des troupes irakiennes du Koweït), le Conseil a ensuite eu recours aux sanctions prévues à l'article 41 ⁷ du chapitre VII de la Charte.

⁵ Voyez COMBACAU, Jean, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U. Etude théorique de la coercition non-militaire*, Paris, Pedone, 1974, pp. 26-27. et HIGGINS, R., *International Law, Rhodesia and the U.N.*, *The World To-day*, 1967, /94-106, pp. 96-97.

⁶ *Chronique ONU*, décembre 1990, p.17. Lors des débats, les Etats-Unis ont déclaré que la rés. 665 était "suffisamment large pour utiliser la force armée". La France a déclaré que la résolution ne doit pas "être un blanc-seing pour usage indiscriminé de la force". Le Koweït a dit que la résolution autorisait "l'usage de tous les moyens, y compris militaires, pour renforcer le régime de sanctions contre l'Irak". A contrario, la Chine, Cuba, et la Colombie ont mis en garde contre l'utilisation de la force sous entendue dangereusement par le texte de la résolution 665.

⁷ "Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication ainsi que la rupture des relations diplomatiques".

6. Les résolutions ont été votées par l'organe compétent, le Conseil de sécurité, et selon les règles de procédure de vote requises, c'est-à-dire une majorité des Etats membres et en l'absence de tout veto. Précisons que les cinq membres permanents possèdent chacun au Conseil le droit d'opposer leur veto aux projets de résolution ne concernant pas une question de procédure (art. 27 § 3 de la Charte). Longtemps paralysé par la pratique du veto, le Conseil de sécurité eut toutes les difficultés à s'acquitter de sa mission en vertu du chapitre VII de la Charte. A quelques rares exceptions près - à savoir l'affaire de la Corée, de la Rhodésie et celle concernant l'Afrique du Sud⁸ - le Conseil de sécurité n'a jamais réussi, depuis 1945, à adopter des sanctions contre les nombreux Etats à l'origine de situations dites de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression (art. 39 de la Charte). A chaque fois l'un des cinq grands opposait son droit de veto lors du vote. C'est dire comme les dernières décisions du Conseil de sécurité ont de l'importance et comme il est difficile de mettre en cause l'utilisation de mécanismes qui sont enfin appliqués.

7. Par ailleurs, les sanctions économiques édictées pouvaient de toute manière se fonder sur certains principes généraux de droit international. En dehors de l'hypothèse du recours aux mécanismes de sécurité collective de la Charte des Nations Unies, le droit international laisse une large place aux Etats concernant le recours aux "sanctions économiques". Sous réserve de la non-violation de la règle de non-intervention - que la Cour internationale de Justice a jusqu'ici refusé d'appliquer de façon rigoureuse en matière économique⁹ - les Etats peuvent décider le boycott économique d'un Etat. En effet, la violation préalable par l'Irak d'une des règles les plus fondamentales du droit international, l'interdiction de l'agression, qui est d'ailleurs qualifiée de crime international, autorise sans conteste les autres Etats de la Communauté internationale à réagir en prenant des sanctions économiques à titre de "contre-mesures"¹⁰. Ce fut le cas des Etats-Unis, le 2 août, de la

⁸ Voir : EISEMANN, P.M., L'article 41 de la Charte, in *La Charte des Nations Unies*, op.cit., p. 699 ss.

⁹ C.I.J., affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, Recueil, 1986, p. 126.

¹⁰ Voyez LEBEN, Ch., Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illécite dans la société internationale, *A.F.D.I.*, 1982, pp.9-77 et DUPUY, Pierre-Marie, Observation sur la pratique récente des "sanctions" de l'illécite *R.G.D.I.P.*, n°86, 1983, pp. 505-548, sp. 515. Mais ces sanctions sont parfois très critiquables faute, le plus souvent, de tout contrôle international sur la qualification des faits et l'exécution des mesures. L'embargo contre le Vietnam en réponse à l'occupation du Kampuchéa, ou les mesures à l'encontre de la Syrie accusée de soutenir le terrorisme en constituent deux exemples parmi d'autres.

C.E.E., le 4 août et du Japon le 5 août. Précisons toutefois que la Charte offre par contre sur ce point, la garantie du contrôle de la communauté internationale et empêche ou tempère la volonté des plus puissants de jouer le rôle de véritable gendarme.

8. Des critiques doivent cependant être soulevées vis-à-vis de l'action du Conseil de sécurité à l'occasion de l'adoption des résolutions sur l'embargo contre l'Irak.

En particulier, on peut regretter l'insuffisance des moyens mis en oeuvre pour assister les Etats membres victimes indirectes de l'embargo décrété le 6 août par la résolution 661. L'article 50 de la Charte prévoit que les Etats, en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution de mesures coercitives prises par le Conseil de sécurité, ont le droit de consulter le Conseil quant à la solution à apporter à leurs problèmes. La Jordanie est évidemment fortement touchée par l'embargo et, bientôt suivie par d'autres Etats, elle a saisi le Conseil de sécurité sur base de l'article 50. Or, ce dernier s'est contenté de charger un comité d'examiner ces demandes d'assistance et de faire des recommandations à ce sujet au Conseil de sécurité "*pour suite à donner appropriée*" (Rés. 669 du 24 septembre). Rien de concret ne semble avoir été décidé par la suite.

Dès lors, on peut considérer que, même si la lettre de l'article 50 de la Charte a été respectée, le refus d'aider effectivement ces Etats semble peu conforme à son esprit ¹¹. D'ailleurs, cette passivité ne pouvait qu'entraver gravement l'efficacité de l'embargo, les Etats en question n'ayant d'autre solution que de poursuivre certains échanges commerciaux avec l'Irak. Ceci nous amène à poser la question de la crédibilité de l'adoption de sanctions économiques, qui ont rapidement laissé place à la mise en oeuvre d'une politique de force ...

II. Le recours à la force contre l'Irak

9. L'action militaire actuellement entreprise par les forces de la coalition anti-irakienne tire son fondement légal de la résolution 678 du

¹¹ Le 6 septembre 1990, le Secrétaire général de l' O.N.U. rapportait que 106 Etats avaient répondu à la demande d'information relative à l'application de l'embargo au terme de la résolution 661, et que 9 Etats - Bulgarie, Inde, Jordanie, Liban, Philippines, Roumanie, Sri Lanka, Tunisie et Yougoslavie - invoquaient l'article 50 après avoir indiqué qu'ils devaient faire face à des difficultés économiques particulières dans l'application des sanctions. Le 18 septembre, le Comité des sanctions institué par le Conseil de sécurité, lançait un appel urgent des Etats afin qu'ils aident immédiatement la Jordanie dans le but d'atténuer les conséquences de l'embargo. *Chronique O.N.U.*, décembre 1990, n°4, pp. 13 et 20. Mais cela n'a pas empêché la Jordanie de souffrir encore maintenant de l'embargo.

Conseil de sécurité. Dans une moindre mesure, les Etats se sont référés à la légitime défense.

Fondement légal du recours à la force

10. Les pouvoirs étendus dont le Conseil de sécurité dispose en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies se sont particulièrement révélés importants lors des décisions qu'il a prises à l'occasion de l'invasion du Koweït par l'Irak. Si, à la première heure, le Conseil de sécurité a eu une attitude plutôt modérée (rés. 660 du 2 août)¹², progressivement il a voulu sanctionner plus durement l'Irak pour son refus persistant de se retirer du Koweït, refus qui s'accompagnait d'ailleurs également d'autres violations non négligeables du droit international¹³. C'est dans ce contexte que, le 29 novembre 1990, la résolution 678 déjà qualifiée d'historique,

" autorise les Etats membres qui coopèrent avec le gouvernement du Koweït, si au 15 janvier l'Irak n'a pas pleinement appliqué les [précédentes] résolutions ... , à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) du Conseil de sécurité et toutes les résolutions pertinentes ultérieures, ainsi que pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région ".

En quatre mois, le Conseil de sécurité a ainsi soumis progressivement l'Irak à des pressions internationales sans précédent (à l'except-

¹² La première résolution que le Conseil de sécurité a adoptée (rés. 660) ne condamne pas l'"agression" irakienne - mais seulement l'invasion du Koweït - et invite les deux protagonistes à engager des négociations. Le Conseil de sécurité a donc préféré prendre des mesures provisoires (art. 40) qui normalement ne doivent pas préjuger du bon droit des parties (Voyez SIMON, D., L'article 40 de la Charte, in *La Charte des Nations Unies*, op.cit., p.685).

¹³ A l'occasion des actions illicites de l'Irak contre les ambassades au Koweït, contre la population koweïtienne, et contre les ressortissants étrangers en Irak, le Conseil de sécurité a insisté sur le respect des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires ainsi que la IVe convention de Genève sur la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949) là où elle s'applique, en rappelant la responsabilité des individus qui commettent des graves infractions à cet instrument. Enfin, il a qualifié pour la première fois de prise d'otage le sort réservé aux ressortissants étrangers retenus en Irak, le 29 octobre 1990 (résolution 674).

tion du cas coréen)¹⁴.

11. Parallèlement, les gouvernements des Etats-Unis et de Grande-Bretagne ont répété à plusieurs reprises que, selon eux, l'article 51 de la Charte des Nations Unies reconnaissant le droit de légitime défense individuelle et collective permettait de toute façon aux forces militaires dans le Golfe d'entreprendre une opération militaire pour libérer le Koweït. Quoi qu'il en soit, les Etats coalisés ont, le 16 janvier 1991, décidé de mettre leurs menaces à exécution : sur base de la résolution 678, ils ont recouru à la force armée contre l'Irak.

Licéité du recours à la force

12. Nous examinerons la licéité du recours à la force contre l'Irak au regard de ces deux fondements, mesures collectives d'une part, légitime défense d'autre part.

13. Concernant la première base légale que constitue la résolution 678 (1990), il existe toute une série d'objections assez formelles relatives à la validité de la résolution et du droit qu'elle confère de recourir à la force.

1°. L'abstention de la Chine lors du vote au Conseil de sécurité n'invalide pas la résolution 678. En effet, elle a été régulièrement votée par ses membres puisque l'abstention d'un membre permanent (la Chine) n'entache pas sa validité en vertu d'une pratique coutumière¹⁵. La Cour internationale de Justice a eu l'occasion de se prononcer sur cette question de façon très claire dans l'affaire de la Namibie : "*l'abstention d'un membre du Conseil ne signifie pas qu'il s'oppose à l'approbation de ce qui est proposé; pour empêcher l'adoption d'une résolution exigeant l'unanimité des membres permanents, un membre permanent doit émettre un vote négatif*"¹⁶

¹⁴ Dans l'affaire de Corée, le Conseil demandait toute l'aide militaire nécessaire pour repousser les assaillants sous la bannière des Nations Unies (S/RES/83 1950, 27 juin 1950). C'est cette résolution, adoptée en raison de la politique de la chaise vide pratiquée à l'époque par l'U.R.S.S. au Conseil de sécurité, qui a permis le déploiement de forces armées, essentiellement celles des Etats-Unis, pour lutter contre la Corée du Nord.

¹⁵ Malgré les termes clairs de l'article 27 de la Charte relatif à la procédure de vote qui prévoit un "vote affirmatif de neuf membres", il s'est élaboré une véritable coutume modificative de la Charte dès 1946. Voyez TAVERNIER, Paul, L'article 27 de la Charte, in *La Charte des Nations Unies*, op.cit., pp. 505-508.

¹⁶ C.I.J., Affaire relative aux *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, recueil, 1971, p. 22. § 22.

2°. Il n'existe pas d'autorisation explicite au recours à la force - la résolution stipule que les Etats sont autorisés "à user de tous les moyens nécessaires". Cependant, le droit international n'est pas formaliste. Il ne faut donc pas seulement s'attacher au sens littéral des mots et il suffit que la volonté des Etats membres du Conseil de sécurité ait bien été d'entendre les termes "tous les moyens nécessaires" comme autorisant le recours à la force. Or, on peut considérer qu'une telle habilitation a bien été faite à la suite d'un accord interprétatif non-écrit entre les membres du Conseil au moment des négociations diplomatiques précédant le vote de la résolution. De ce point de vue, il n'y a rien à redire.

3° Certains objecteront éventuellement que la résolution 678 ne fait que recommander aux Etats le recours à la force contre l'Irak, ce qui serait peu compatible avec l'article 42 de la Charte qui se réfère à une action militaire du Conseil de sécurité (et non de quelques Etats membres). Mais ce n'est pas la première fois que le Conseil ne fait que demander ou recommander aux Etats de prendre des mesures militaires contre un Etat, et non de "décider", comme il serait plus conforme à l'esprit du chapitre VII de la Charte. Il existe en effet le précédent coréen de 1950 où le Conseil s'est basé sur les pouvoirs qui lui sont attribués à l'article 39 de la Charte¹⁷. La seule conséquence concrète de cette recommandation de la résolution 678, c'est que les forces de la coalition n'agissent en réalité en vertu d'aucun "mandat" des Nations Unies. Il s'agit uniquement d'une dérogation faite par le Conseil de sécurité à l'interdiction du recours à la force, et uniquement vis-à-vis de l'Irak.

14. Toutefois, la liberté d'adopter des mesures militaires contre l'Irak n'est pas illimitée. D'autres objections, plus générales, peuvent être soulevées à l'encontre de l'action militaire actuelle contre l'Irak.

1°. D'abord, si la licéité *stricto sensu* de la résolution 678 ne peut être mise en doute, tel n'est pas le cas de sa compatibilité avec l'esprit de la Charte en matière de sécurité collective. C'est d'ailleurs en ces termes que se pose à notre sens le problème de la légitimité de l'action onusienne¹⁸. Au moment où les principales grandes puissances se targuent de vouloir assurer l'application effective du droit international à travers

¹⁷ Voyez COHEN-JONATHAN, G., L'article 39 de la Charte, in *La Charte des Nations Unies*, op.cit., pp.661-662. Pour le cas coréen voir supra (note 9). Dans le cas de la Rhodésie, le Conseil a prié la Grande-Bretagne d'empêcher au besoin par la force l'arrivée à Beira de navires dont on a tout lieu de croire qu'ils transportent du pétrole destiné à la Rhodésie.

¹⁸ CHEMILLIER-GENDREAU, Que vienne enfin le règne de la loi internationale, *Le Monde Diplomatique*, n°442, janvier 1991, pp.18-19.

l'Organisation des Nations Unies, il n'est pas inutile d'insister sur la nécessité de l'application intégrale de la Charte des Nations Unies. Or, les Etats-Unis, et dans une certaine mesure la Grande-Bretagne et la France ¹⁹, ont refusé de mettre en oeuvre les dispositions de la Charte prévoyant la mise sur pied de forces des Nations Unies ²⁰. De même, il y a eu une forte résistance à l'idée d'un contrôle étendu de l'O.N.U sur les opérations militaires qui sont menées aujourd'hui contre l'Irak. De fait, on constate que la résolution 678 du Conseil de sécurité n'a prévu ni la création d'une force multinationale des Nations Unies qui découle des articles 42 et 43 de la Charte, ni l'instauration d'un système de contrôle (article 47).

Les articles 43 § 1 et 47 § 1 de la Charte disposent :

Art.43 § 1 : "Tous les membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales".

Art. 47 § 1 : " Il est établi un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement de forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel".

Ces dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ne sont pas devenues caduques - la référence faite au Comité d'état-major dans

¹⁹ En effet, aucun de ces deux Etats n'a accepté l'idée de placer ses forces dans le Golfe sous commandement des Nations Unies. Quant à l'U.R.S.S., elle a refusé de participer à une opération militaire, sauf, comme le porte-parole du M.A.E. de l'Union soviétique le déclarait, "si le Conseil de sécurité prenait une décision en faveur d'une force multinationale dans le Golfe, alors l'Union soviétique réexaminerait sa position", *Le Monde*, 11.08.1990, p.3.

²⁰ Voyez *Le Monde*, 20.08.1990, p. 3.

la résolution 665 en témoigne ²¹ - et c'est à regret que l'on constate que les membres du Conseil de sécurité n'ont pour l'instant pas fait usage de ces dispositions. Cela démontre toutes les limites que les grandes puissances représentées au Conseil entendent tracer à la sécurité collective.

2°. Ensuite, le recours à la force prévu par la résolution 678 est soumis à différentes conditions qu'il ne faut pas perdre de vue. Les premières dérivent des termes mêmes de la résolution. Les moyens mis en oeuvre doivent, d'une part, être ceux *nécessaires* à la libération du Koweït et, d'autre part, permettre le rétablissement de la *paix et de la sécurité internationales*. Les secondes proviennent de l'interprétation des articles pertinents de la Charte.

En ce qui concerne le recours à la force contre l'Irak en date du 17 janvier, son utilisation est contestable. Pour beaucoup, le recours à la force après le 15 janvier était nécessaire et la seule issue pour rétablir la paix. Mme Thatcher déclarait en novembre que

" cela fait trois mois maintenant que nous avons donné leurs chances aux sanctions et aux pressions pacifiques. Nous avons donné à Saddam Hussein la possibilité de se retirer et de mettre fin à ses abominations. Les démocraties hésitent à recourir à la force où à brandir la menace. Mais nous savons aussi ce qui se passe lorsqu'on laisse impunie l'agression de dictateurs " ²².

Pourtant rien ne contraignait nécessairement à recourir à la force contre l'Irak le 17 janvier. Il est avéré que l'on n'a pas tout essayé pour éviter la guerre. Le président Bush a dit "pas de négociations, pas de compromis, pas de tentative de sauver la face, et pas de prime à l'agression" ²³. Les ultimes propositions tendant à s'engager à réunir une conférence internationale sur les problèmes du Moyen-Orient "en temps approprié" ont donc été rejetées par l'Administration américaine. Or, c'était une carte qu'il fallait jouer si elle permettait d'éviter l'épreuve de

²¹ On constatera simplement que le paragraphe 4 de la résolution 665 "Demande en outre aux Etats concernés de coordonner les actions qu'ils prendront en application des paragraphes qui précèdent, en faisant appel en tant que de besoin aux mécanismes du Comité d'état-major et, après des consultations avec le Secrétaire général, de présenter des rapports au Conseil de sécurité et à son Comité créé par la résolution 661 (1990), pour faciliter la surveillance de l'application de ladite résolution ".

²² *Le Monde*, 09.11.1990, p. 3.

²³ Voyez l'article de R. FALK, Les Nations Unies sous la coupe de Washington, *Le Monde Diplomatique*, n°443, février 1991, p. 3.

force, et ces négociations auraient été bien plus conformes à la philosophie de la Charte. Le préambule de la Charte ne commence-t-il pas par l'engagement "*Nous peuples des Nations Unies, résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre*". L'article premier rappelle que le but principal est le maintien de la paix et prévoit "*de réaliser par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement des différends ou des situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de paix*". Autrement dit, gagner la paix en réglant le problème palestinien par la même occasion ne constituait pas "une prime à l'agression".

Aujourd'hui, les hostilités commencées, c'est la question des buts de guerre qui devient cruciale. Il faut sans aucun doute garder à l'esprit les restrictions imposées à l'usage de la force selon les termes mêmes de la résolution 678 et au regard des dispositions de la Charte. Le but principal de l'Organisation étant la recherche de la paix, le recours à la force est strictement interdit: il ne peut en être fait usage qu'à titre d'exception, et seulement dans l'intérêt commun. Enfin, l'article 1er précise que les mesures collectives doivent être efficaces ²⁴. L'interprétation de la résolution 678 conduit par conséquent à donner une portée très restrictive au recours à la force contre l'Irak. La destruction massive de l'Etat irakien et le renversement de son régime sont par conséquent exclus au regard de l'habilitation donnée par le Conseil de sécurité.

3°. Enfin, le recours à la force paraît d'autant moins acceptable que les membres du Conseil de sécurité n'ont jamais paru vouloir vraiment jouer le jeu des sanctions économiques contre l'Irak. On n'a pas attendu de vérifier leur efficacité, notamment lors de l'adoption de la résolution 665.

Alors que la résolution 661 (6 août) prévoyant l'interruption des communications maritimes et des relations commerciales, financières et militaires avec l'Irak avait été adoptée, le Président G. Bush avait déjà donné l'ordre le 17 août d'arraisonner les navires croisant dans les eaux du Golfe, c'est-à-dire d'imposer des sanctions non autorisées par les Nations Unies ²⁵. Se rendant compte qu'ils étaient allés trop loin, trop rapidement, les Etats-Unis se dépêchèrent de faire adopter par

²⁴ Voyez l'article de M. LACHS, juge à la Cour internationale de Justice, L'article 1 : paragraphe 1, in *La Charte des Nations Unies, op.cit.*, p.33.

²⁵ *Le Monde*, 18.08.1990, p. 5. C'est d'ailleurs en raison de cette déclaration, que la France estima nécessaire de faire la distinction entre embargo et blocus. Comme le disait le ministre de la Défense français J.P. Chevènement : " la France n'entend pas passer de l'embargo au blocus, c'est-à-dire de la paix à la guerre " , *Ibid.*, p. 5.

l'O.N.U. une résolution autorisant des mesures d'arraisonnement des navires. Ils déposèrent un projet de résolution et pressèrent le Conseil de le voter au plus tôt alors que le rapport du Secrétaire général sur les résultats de l'application de l'embargo n'avait même pas encore été déposé²⁶. Cet empressement suscita d'ailleurs quelques mécontentements, comme le faisait remarquer F. Mitterand,

" Les Etats-Unis ont leur logique et il faut les comprendre. Mais je pense que cette action qui a précédé les délibérations du Conseil de sécurité, a fait reculer ou irrité certains de ses membres et c'est cela qu'il convient de résorber maintenant²⁷ ".

L'adoption de la résolution 678, le 29 novembre 1990, démontre cette fois de façon flagrante le peu de cas que les membres du Conseil ont fait de l'embargo contre l'Irak. L'ancien président du comité des chefs d'état-major américain déclarait en décembre 1990, que "le problème n'est pas de savoir si l'embargo sera efficace, mais si nous aurons la patience de le laisser produire ses effets". Les experts reconnaissent que ce n'est qu'au cours de l'année 1991 que les mesures prises allaient commencer à se faire sentir en Irak. Or manifestement, sous le poids des pressions favorables à un engagement militaire dans le Golfe, il décidait de fixer un ultimatum au régime irakien au 15 janvier, menace militaire à l'appui. Sous cet angle, l'embargo contre l'Irak apparaît rétrospectivement comme le moyen que certains membres du Conseil de sécurité, les Etats-Unis en tête, ont utilisé pour pouvoir justifier ensuite des actions plus musclées contre Saddam Hussein. Il est vrai que la Charte des Nations Unies ne prévoit pas de hiérarchie entre les sanctions militaires et non-militaires. Le Conseil pourrait le cas échéant directement décider de prendre des mesures autorisant l'emploi de la force armée contre un Etat dans le cadre du Chapitre VII. Mais, à partir du moment où le Conseil choisissait d'adopter des sanctions non-militaires contre l'Irak, il est inadmissible de ne pas attendre qu'elles déploient leurs effets, faute de quoi on dénature les mécanismes de la sécurité collective.

15. Concernant la légitime défense, second fondement possible pouvant justifier le recours à la force contre l'Irak, l'article 51 de la Charte reconnaît

²⁶ Intervention du représentant cubain M. Ricardo Alarcon De Quesada au Conseil de sécurité le 25 août 1990, session n°2938.

²⁷ *Le Monde*, 23.08.1990, p.6.

"un droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales" .

A côté de ces conditions définies par la Charte quant à l'exercice du droit de légitime défense, la coutume impose une certaine proportionnalité entre l'action armée initiale et sa réponse²⁸. Si l'on applique ces principes à la situation dans le Golfe, il faut sans aucun doute dissocier les différentes actions militaires qui sont ou seraient entreprises.

16. La légalité des opérations militaires menées depuis le 17 janvier contre l'Irak ne peut se justifier par la légitime défense collective. L'accord de défense commun et de coopération économique entre les Etats membres de la Ligue arabe²⁹ leur permettait certes d'exercer leur droit de légitime défense collective en date du 2 août, mais ceci, seulement jusqu'à ce que le Conseil de sécurité prenne les mesures collectives pour rétablir la paix et la sécurité internationales. A partir du moment où le Conseil décidait de sanctions contre l'Etat irakien, il n'était plus question pour eux d'exercer leur droit de légitime défense pour libérer le Koweït. Par contre, le droit de légitime défense, réaffirmé dans la résolution 661, aurait pu être invoqué par l'Arabie Saoudite et les forces de la coalition en cas d'attaque irakienne avant la date du 15 janvier fixée par la résolution 678. Reste la question de la licéité du déploiement militaire des forces de la coalition en Arabie Saoudite. Pour ne pas être constitutive d'agression ou d'intervention dans les affaires intérieures d'un Etat, la présence de troupes étrangères sur son territoire requiert le consentement certain et exprimé sans contrainte de cet Etat. Ces conditions paraissent réunies en l'espèce, et la présence de troupes étrangères en Arabie Saoudite et dans d'autres monarchies de la région doit être considérée comme parfaitement licite.

²⁸ La Cour internationale de Justice, dans l'affaire *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, a reconnu "la règle spécifique - pourtant bien établie en droit international coutumier - selon laquelle la légitime défense ne justifierait que des mesures proportionnées à l'agression armée subie, et nécessaires pour y riposter" (*Recueil*, 1986, §186).

²⁹ Voyez la résolution du Sommet du 10 août 1990 de la Ligue des Etats arabes au Caire.

Conclusions

17. L'analyse en droit international des mesures prises par l'O.N.U. à l'encontre de l'Irak nous permet de conclure d'une façon générale à leur légalité. Mais une telle conclusion n'est valable qu'en fonction d'une analyse purement littérale de la Charte. Au contraire, une analyse téléologique du texte constitutif de l'Organisation des Nations Unies aboutit à une conclusion différente: l'action de la coalition anti-irakienne n'aurait été entreprise qu'à la faveur d'un détournement des mécanismes de la Charte. C'est par conséquent toute la crédibilité des Nations Unies qui est en jeu à l'occasion de cette guerre. Certes, les Nations Unies ont eu le mérite de jouer un rôle plus actif en matière de maintien de la paix. Cependant, le respect intégral de l'esprit de la Charte serait plus conforme à la volonté de la majorité des Etats.

DEUX POIDS, DEUX MESURES ?

L'inégalité dans l'application du pouvoir de décision du Conseil de sécurité

Pierre KLEIN * et Annemie SCHAUS °

En adoptant quatre jours après l'invasion irakienne du Koweït la résolution 661, le Conseil de sécurité a décidé d'imposer des mesures économiques obligatoires contre l'un des membres des Nations Unies pour le contraindre au respect du droit international.

La résolution 678 du 29 novembre 1990, par laquelle le Conseil de sécurité autorise les Etats membres à recourir à la force armée aux mêmes fins, constitue une décision plus frappante encore, puisqu'une mesure d'une telle gravité n'a jamais été décidée par l'O.N.U., si ce n'est à l'occasion de la guerre de Corée en 1950¹.

Les mesures prises par le Conseil de sécurité se révèlent exceptionnelles. Pourtant, des violations des mêmes obligations internationales par d'autres Etats se produisent depuis de longues années et échappent à toute sanction.

Nous nous emploierons dans cette étude à démontrer qu'actuellement les Nations Unies suivent une politique qui peut être illustrée par l'adage "Deux poids, deux mesures" puisque face à des situations semblables (Deux poids, I) elles adoptent des attitudes différentes (Deux mesures, II).

I. Deux poids.

Depuis la deuxième guerre mondiale, de nombreux conflits internes et internationaux ont éclaté en divers points du globe et plusieurs d'entre eux se sont soldés par des occupations persistantes de terri-

* Aspirant F.N.R.S., collaborateur scientifique au centre de droit international de l'U.L.B.

° Avocate au barreau de Bruxelles

¹ Dans sa résolution S/1511 du 27 juin 1950, le Conseil de sécurité recommandait "aux Membres des Nations Unies d'apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants et rétablir dans cette région la paix et la sécurité internationales".

toires. Celles-ci présentent des similitudes de fait (1) et de droit (2) avec l'occupation irakienne du Koweït. Nous examinerons plus particulièrement l'occupation des territoires palestiniens et de la Syrie (Golan) par Israël, du Liban par Israël et la Syrie, celle de Timor par l'Indonésie, de Chypre par la Turquie et du Sahara occidental par le Maroc.

1. Des similitudes de fait.

Il n'est bien entendu pas dans notre intention de retracer l'histoire complète de ces conflits et seuls quelques éléments de fait relatifs à chacun d'entre eux seront présentés ici ².

La Palestine et la Syrie (Golan).

En vue d'organiser la fin du mandat britannique sur la Palestine et d'y préparer la création d'un Etat juif, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte le 29 novembre 1947 par sa résolution 181 (II) un plan de partage et prévoit la création de deux Etats : un Etat arabe, la Palestine et un Etat juif, Israël. La ville de Jérusalem est dotée d'un statut international. Le 14 mai 1948, Israël proclame son indépendance. La guerre éclate aussitôt car les Etats Arabes n'acceptent pas le plan de partage. Elle se termine par les accords de Rhodes conclus en juillet 1949 par Israël et chacun des Etats voisins. Ces accords attribuent à Israël un territoire plus étendu que celui prévu par le plan de partage. Il comprend entre autres la nouvelle ville de Jérusalem, dont le statut international n'avait été accepté ni par les Juifs, ni par les Arabes. Par contre, aucun Etat arabe ne voit le jour et le Royaume de Transjordanie annexe la Cisjordanie pour former l'Etat de Jordanie. L'exode des Palestiniens vers les pays voisins s'accroît.

Le 5 juin 1967 éclate la guerre des six jours au terme de laquelle Israël occupe la Cisjordanie et la bande de Gaza en Palestine, le Golan en Syrie et le Sinaï en Egypte (qui le récupérera le 17 septembre 1978 par les accords de Camp-David).

En juillet 1980, Israël annexe Jérusalem-est (la ville arabe) et fait de même avec le Golan syrien le 14 décembre 1981.

Le 31 juillet 1988, la Jordanie décide de rompre ses liens juridiques et administratifs avec la Cisjordanie renonçant ainsi à ce territoire.

² Pour une étude détaillée de ces situations, on se référera avec profit à DAY, Alan J. (Ed.), *Border and Territorial Disputes*, London, Longman, 2ème éd., 1987.

Le 15 novembre 1988, le Conseil national de l'O.L.P. proclame l'indépendance de l'Etat de Palestine. Actuellement, l'ensemble des territoires formant l'Etat palestinien est toujours occupé par Israël.

Le Liban.

A partir de 1968, Israël se livre à un certain nombre d'actes hostiles envers le Liban qui est accusé de servir de base arrière aux opérations terroristes menées par les Palestiniens contre l'Etat hébreu. Après des attaques ponctuelles de ses forces armées, Israël envahit à plusieurs reprises le sud du Liban. C'est le cas en mai et en septembre 1970, de mai à juin 1978 et de juin à septembre 1982 dans le cadre de l'opération "paix en Galilée" où Israël occupe l'ensemble du territoire libanais situé entre la frontière israélienne et Beyrouth. Actuellement Israël occupe toujours une zone "de sécurité" dans le sud du Liban.

Parallèlement à ces actions, le Liban a été victime de plusieurs interventions syriennes. L'invasion du territoire libanais par les troupes syriennes débute le 6 juin 1976 sous le prétexte de s'interposer entre des groupes libanais rivaux. L'occupation syrienne s'est graduellement étendue à plus de la moitié du territoire du Liban et les forces syriennes ont pénétré dans Beyrouth en 1986. Damas n'a jamais reconnu l'indépendance du Liban qu'il considère comme une partie de la "grande Syrie". Cette occupation se poursuit à l'heure actuelle.

Timor oriental

L'île de Timor, située entre l'Australie et l'Indonésie, a, durant la période coloniale, été divisée entre les Pays-Bas et le Portugal. Les premiers exerçaient leur souveraineté sur la partie occidentale de l'île, le second sur sa partie orientale. Timor occidental s'est joint à d'autres entités des Indes néerlandaises pour former l'Indonésie en 1949. Timor oriental est resté sous domination portugaise jusqu'en 1975. Le 28 novembre 1975, le mouvement de libération nationale "Fretilin" proclame la République démocratique de Timor oriental. Les troupes indonésiennes envahissent le territoire quelques jours plus tard. L'Indonésie considère la partie orientale de l'île comme faisant partie de son territoire. Elle y a été annexée en août 1976 et a acquis le statut de 27ème province indonésienne.

Chypre

L'île de Chypre accède à l'indépendance le 16 août 1960 après 82 ans de gouvernement britannique. Tant son droit interne (l'article 185 de la Constitution) que le droit international (le traité de garantie

conclu à Londres en février 1959 entre Chypre, d'une part, et la Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie, d'autre part) imposent au nouvel Etat l'obligation de maintenir son indépendance et de n'accepter ni démembrement au profit d'un autre Etat, ni union avec un autre Etat. La république de Chypre est divisée en deux zones correspondant aux communautés qui l'occupent : grecque et turque. A la suite de la prise de pouvoir par une junte d'officiers grecs à Nicosie, les forces armées turques interviennent à Chypre en 1974. Un Etat fédéré chypriote turc, couvrant plus du tiers du territoire de Chypre est proclamé dans le nord de l'île le 13 février 1975. Le 15 novembre 1983 la Turquie proclame une "République turque indépendante de Chypre-Nord" qui ne sera reconnue par aucun Etat. Cette partie de l'île est toujours occupée par la Turquie.

Le Sahara occidental

Ancienne colonie espagnole, la partie du Sahara située sur la côte atlantique du continent africain, entre la Mauritanie et le Maroc, est partagée entre ces deux Etats par l'accord tripartite Mauritanie-Maroc-Espagne de 1975. Ce partage se heurte à l'opposition du mouvement sahraoui de libération nationale, le Front Polisario, qui entame une lutte armée contre les deux Etats et proclame la République arabe sahraouie démocratique le 27 février 1976. La Mauritanie renonce à la part de territoire du Sahara occidental qu'elle occupait par un accord conclu en 1979 avec le Polisario. Cette partie de territoire est aussitôt occupée par le Maroc, qui considère encore actuellement l'ensemble du Sahara occidental comme partie intégrante de son territoire.

2. Des identités de droit

Toutes ces actions et occupations violent de nombreuses règles de droit international³. Trois d'entre elles sont fondamentales : l'interdiction du recours à la force, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

³ Des violations massives des droits de l'homme et du droit des conflits armés ont eu lieu dans chacune de ces situations. En outre, ces actions sont parfois constitutives de violation de règles conventionnelles particulières, notamment des conventions d'armistice de 1949 pour Israël ou de la convention de Londres de 1959 pour la Turquie. Enfin, lorsque les violations se poursuivent après avoir été condamnées par des résolutions du Conseil de sécurité, les Etats qui continuent à les commettre enfreignent la Charte et plus particulièrement son article 25 qui rend obligatoires les résolutions du Conseil de sécurité.

L'interdiction du recours à la force.

L'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies prévoit que

"Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies".

Cette interdiction est la conséquence d'une obligation essentielle du droit international moderne : celle de régler pacifiquement les différends entre Etats, proclamée à l'article 2 § 3 de la Charte. La prohibition du recours à la force connaît trois exceptions principales⁴, celle de la légitime défense répondant à une agression préalable, celle de l'action collective décidée par le Conseil de sécurité en application du chapitre VII de la Charte et enfin celle des guerres de libération nationale entreprises par des peuples soumis à des régimes coloniaux ou racistes ou à d'autres formes de domination étrangère.

C'est sur base de la première exception qu'Israël a justifié son recours à la force, à la fois pour lancer ses attaques contre ses voisins arabes et pour maintenir sa présence dans les territoires occupés. Israël se livre pour ce faire à une interprétation extensive de la légitime défense qui pourrait être invoquée en cas de menace d'agression. Cette exception ne peut être valablement invoquée car l'Etat hébreu n'a pas subi d'agression préalable⁵ telle que définie par la résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974 de l'Assemblée Générale des Nations

⁴ Les autres exceptions sont des cas historiques prévus par les articles 53, 106 et 107 de la Charte des Nations Unies (cas de l'ex-ennemi); voy.not. Eric DAVID, *Le conflit des Malouines*, I.P.O., 1984, sp. pp.51 et s.

⁵ Sauf dans le cas de la guerre du Kippour déclenchée par les Etats arabes en 1973. Cette guerre ne s'est toutefois pas soldée par une occupation de territoire.

Unies ⁶ et la légitime défense n'est pas admise en cas de menace d'agression ⁷.

Par contre, il convient de noter que la plupart des actions étudiées ici sont elles-mêmes constitutives d'actes d'agression ⁸.

Par ailleurs, aucune action collective autorisant les Etats à recourir à la force n'a été décidée par le Conseil de sécurité dans ces situations.

Le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale.

Ce principe est lui aussi énoncé à l'article 2 § 4 de la Charte et a été développé dans des résolutions ultérieures de l'Assemblée générale des Nations Unies, parmi lesquelles les résolutions 1514 (XV) et 2625 (XXV).

La notion de souveraineté est aussi consacrée par l'article 2 § 1 de la Charte selon lequel "l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine des Etats". De ce principe résulte le droit pour un Etat d'exercer tous les pouvoirs sur son territoire à l'exclusion de tout

⁶ Selon l'article 1er de cette définition, "l'agression est l'emploi de la force armée par un Etat contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies ...". L'article 2 dispose que "l'emploi de la force armée en violation de la Charte par un Etat agissant le premier constitue la preuve suffisante à première vue d'un acte d'agression ...". L'article 3 précise que "l'un quelconque des actes ci-après [...] réunit [...] les conditions d'un acte d'agression: a) l'invasion ou l'attaque du territoire d'un Etat par les forces armées d'un autre Etat, ou toute autre occupation militaire, même temporaire, résultant d'une telle invasion ou d'une telle attaque, ou toute annexion par l'emploi de la force du territoire d'un autre Etat; b)...".

⁷ ALLAND, D., La légitime défense et les contre-mesures dans la codification du droit international de la responsabilité, *Clunet*, 1983, p. 738; BROWNLIE, I., *The Principle of Non-Use of Force in Contemporary International Law in The Non-Use of Force in International Law*, W.E. Butler ed., Dordrecht, Nijhoff, 1989, p. 19.; ZOUREK, J., *Mélanges Henri Rolin*, Paris, 1964, p. 523; CORTEN, Olivier, *La validité juridique des arguments invoqués par les Etats se livrant à une ingérence armée*, rapport présenté au congrès de l'A.I.J.D. à Barcelone, 1990, sp. pp.3 à 5.

⁸ Par contre "la lutte des peuples soumis à la domination coloniale et étrangère et à des régimes racistes pour la réalisation de leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance est légitime et entièrement conforme aux principes du droit international ..." (Résolution 3103 (XXVIII) du 12 décembre 1973 de l'Assemblée générale). A cet effet, ils peuvent recourir à tous les moyens nécessaires dont ils disposent. (Résolution 3328 (XXIX) du 16 décembre 1974 de l'Assemblée générale).

autre Etat. Il a pour corollaire le principe de non-intervention dans les affaires intérieures et le respect de l'intégrité territoriale.

Plusieurs Etats (l'Indonésie, la Syrie, le Maroc) tentent de justifier leur occupation de territoires au motif que ceux-ci feraient partie intégrante de leur Etat. Cet argument est le même que celui invoqué par l'Irak et ne peut être retenu en raison notamment du principe coutumier ⁹ de *l'uti possidetis juris* selon lequel la frontière issue de l'héritage colonial doit continuer à marquer la limite entre les Etats nouvellement indépendants ¹⁰.

Il est manifeste que les occupations du Liban, de la Palestine à tout le moins depuis la création de l'Etat Palestinien en 1988 ¹¹, de Chypre, du Golan violent ces deux principes.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Ce principe d'origine coutumière a été réaffirmé aux articles 1er et 55 de la Charte et par des résolutions subséquentes de l'Assemblée générale.

Ce droit est reconnu à l'origine aux peuples sous domination coloniale, puis, plus généralement, à ceux soumis à une domination étrangère. Il prévoit que

"tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et [que] tout Etat a le devoir de respecter ce droit" ¹².

Cela implique bien entendu que

"tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à toutes mesures de coercition qui priveraient [ces] peuples [...] de leur droit à disposer d'eux-mêmes,

⁹ Voy. notamment *La frontière*, Colloque de la Société française de droit international, Poitiers, 1979, Paris, Pedone, 1980. Voy. également le récent arrêt de la Cour internationale de Justice ; *Affaire du Différend frontalier (Mali - Burkina Faso)*, *Recueil*, 1986, spéc. p. 565.

¹⁰ Sur ce point voy. la contribution d'Olivier CORTEN.

¹¹ Il peut en effet paraître difficile d'appliquer ces principes à un Etat qui n'existait pas en tant que tel avant cette date.

¹² Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies.

de leur liberté et de leur indépendance" ¹³ .

A nouveau, certains Etats tentent de légitimer leur occupation par le fait que les régions occupées font partie de leur territoire. Cette allégation doit être rejetée puisque la population de ces territoires n'a pu exercer son droit à l'autodétermination ¹⁴ qui est le droit du peuple de choisir librement son statut politique et d'assurer librement son développement économique, social et culturel ¹⁵. Jusqu'à preuve du contraire, les peuples palestinien, timorais, chypriote, saharoui, libanais n'ont pas choisi de vivre sous domination étrangère.

II. Deux mesures

Nous venons de constater que, tout comme l'occupation irakienne du Koweït, les situations analysées constituent des actes internationalement illicites. Il ne suffit cependant pas d'analyser les règles du droit international violées, encore faut-il connaître la position du Conseil de sécurité.

Le Conseil de sécurité exerce la compétence principale pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Lorsqu'il est saisi d'un différend mettant celles-ci en péril, il prend le cas échéant des décisions d'intervention, voire des sanctions que les Membres de l'organisation sont tenus d'accepter et d'appliquer ¹⁶.

Nous verrons, à l'analyse des résolutions du Conseil, que dans la plupart des cas, elles ont une portée très limitée par rapport à celles adoptées depuis le 2 août dernier à l'encontre de l'Irak, puisque dans ces situations analogues, le Conseil adopte des attitudes très diffé-

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Voy. résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale du 16 décembre 1966. On consultera parmi d'autres sur ce point *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Méthodes d'analyse du droit international, Mélanges Charles Chaumont*, Paris, Pedone, 1984, 595 p.

¹⁵ Ce droit à l'autodétermination peut parfois être limité par le fait que l'on accordera une plus grande importance à l'intégrité territoriale de l'Etat avec lequel ce peuple possède des liens. Ainsi, Gibraltar ou Hong-Kong ne pourraient revendiquer un droit à l'autodétermination. Il s'agit de l'application du principe selon lequel "toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes des Nations Unies" (§ 6 de la déclaration 1514 (XV) de l'Assemblée générale).

¹⁶ Article 25 de la Charte.

rentes. Ceci vaut tant pour les interventions (1) que pour les sanctions (2).

1. Le pouvoir d'intervention

Le pouvoir d'intervention du Conseil de sécurité résulte des articles 24 et 25 de la Charte. Lorsque le Conseil intervient dans un différend dont il est saisi, il examine d'abord la situation. Dans l'exercice de son pouvoir, il dispose d'une grande latitude. Le contenu de la décision peut varier du simple constat de la violation du droit international à la condamnation de l'État qui en est l'auteur. Ces différentes attitudes se retrouvent dans les cas examinés.

1. Le Conseil se contente régulièrement de qualifier la situation illicite elle-même, sans en incriminer l'auteur¹⁷. Dans le même ordre d'idées, le Conseil note ou déplore¹⁸ très souvent les situations litigieuses. Il réaffirme également les principes juridiques, tels que ceux contenus dans les résolutions où il réaffirme que "l'acquisition de territoire par la force est inadmissible"¹⁹ ou que "l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance politique [d'un Etat] dans ses frontières internationalement reconnues" doivent être respectés strictement²⁰. Ce sont des formulations générales de la règle de droit qui ne sont qu'indirectement adressées aux Etats.

Ainsi, l'invasion et l'occupation syrienne du Liban constituent sans conteste une atteinte à la paix et à la sécurité internationales. Pourtant, c'est en vain que l'on recherchera parmi les décisions du Conseil de sécurité un texte qui se référerait expressément à ces faits. Tout au plus, plusieurs résolutions appellent-elles ou expriment-elles l'attachement du Conseil au "respect strict de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance politique du Liban, dans ses frontières internationalement reconnues"²¹, ce qui peut être compris comme une condamnation indirecte des Etats qui ne respectent pas ces règles.

¹⁷ Résolutions 42 (1948) du 5 mars 1948; 44 (1948) du 1 avril 1948; 46 (1948) du 17 avril 1948; 48 (1948) du 23 avril 1948.

¹⁸ Résolutions 298 (1971) du 25 septembre 1971; 267 (1968) du 3 juillet 1968; 446 (1979) du 22 mars 1979; 452 (1979) du 20 juillet 1979; 465 (1980) du 1 mars 1980; etc.

¹⁹ V. notamment résolutions 242 (1967) du 22 novembre 1967; 252 (1968) du 21 mai 1968; 267 (1969) du 3 juillet 1969; 476 (1980) du 30 juin 1980.

²⁰ Il s'agissait en l'occurrence du Liban; résolution 509 (1982) du 6 juin 1982.

²¹ V. entre autres les résolutions 425 (1978) du 19 mars 1978, 436 (1978) du 6 octobre 1978, 490 (1981) du 21 juillet 1981, 520 (1982) du 17 septembre 1982 et 542 (1983) du 23 novembre 1983.

Le seul responsable désigné est l'Etat d'Israël, alors qu'il n'est manifestement pas le seul auteur de ces violations graves du droit international.

L'attitude adoptée par le Conseil par rapport aux divers actes internationalement illicites posés par la Turquie à Chypre est identique. Il lance des appels au respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'île ou demande la fin des combats sans incriminer expressément les agissements de la Turquie ²².

2. Dans certains cas, le Conseil s'est ensuite abstenu de se prononcer sur les violations du droit résultant de certaines des situations étudiées ici, et ceci malgré le fait qu'il ait initialement considéré ces questions comme relevant de son mandat. Il a ainsi adopté deux résolutions appelant l'Indonésie à mettre fin à l'occupation illicite de Timor ²³, mais ne s'est plus prononcé sur ce sujet depuis ... 1976, alors que la situation de ce territoire n'a pas changé. Il en va de même pour l'occupation turque de Chypre-nord, puisque le comportement de la Turquie dans cet Etat n'a plus été incriminé depuis la résolution 550, qui date de 1984 ²⁴, comme si l'écoulement du temps légitimait l'emploi de la force et les violations du droit international en général. Cette attitude consacre, fût-ce de manière implicite, la politique du fait accompli.

3. Lorsqu'il décide de rester saisi d'un différend, à de très nombreuses reprises, le Conseil, tout en constatant la violation du droit international appelle expressément et plus précisément les Etats auteurs de ces violations à y mettre fin ou à respecter le droit. Il est arrivé au Conseil de demander qu'un Etat se retire d'un territoire occupé; il a ainsi appelé "le Maroc à retirer immédiatement du territoire du Sahara occidental tous les participants à la marche" verte ²⁵ qui était une manœuvre marocaine d'occupation pacifique.

Ce fut aussi le cas pour Israël, dont il affirmait en outre que les pratiques empêchaient l'instauration d'une paix juste au Moyen-Orient.

²² V. entre autres les résolutions 187 (1964) du 13 mars 1964, 353 (1974) du 20 juillet 1974, 367 (1975) du 12 mars 1975 et 541 (1983) du 18 novembre 1983. Le Conseil a toutefois déploré dans cette dernière résolution la proclamation d'une république chypriote turque indépendante et a condamné dans sa résolution 550 (1984) du 11 mai 1984 toute action sécessionniste, y compris l'échange d'ambassadeurs qui était projeté entre la Turquie et la république chypriote turque. V. *infra*.

²³ Voir *infra*

²⁴ Voir *infra*

²⁵ Résolution 380 (1975) du 6 novembre 1975.

Dans sa résolution 465, le Conseil de sécurité

" ...
5. *Considère que toutes les mesures prises par Israël [...] font gravement obstacle à l'instauration d'une paix d'ensemble, juste et durable au Moyen-Orient.*

6. *Déplore vivement qu'Israël persiste et s'obstine dans ses politiques et pratiques et demande au Gouvernement et au peuple israéliens de rapporter ces mesures...*"²⁶

Les appels à Israël se sont à nouveau élevés depuis le 12 octobre 1990; le Conseil déplorant toujours la situation prévalant dans les territoires occupés a pris à ce sujet trois résolutions consécutives²⁷.

En définitive, le Conseil se montre plus prolix, lorsque le différend entre les Etats est un conflit armé. Dans la phase armée du conflit israélo-arabe comme lors des interventions militaires étrangères à Chypre, le Conseil a toujours fait primer les exigences du cessez-le-feu²⁸ et ce nonobstant les occupations illégitimes²⁹ des territoires dont le Conseil se borne à constater l'illicéité et qu'il invite les Etats à cesser.

Dans certains cas, l'exigence de la fin des hostilités va de pair avec un appel à quitter le territoire occupé. C'est à la suite des affrontements armés opposant troupes israéliennes et libanaises sur le territoire du Liban que le Conseil a demandé à six reprises à Israël de retirer ses

²⁶ Résolution 465 (1980) du 1er mars 1980.

²⁷ Résolutions 672 (1990) du 12 octobre 1990; 673 (1990) du 24 octobre 1990; 680 (1990) du 20 décembre 1990.

²⁸ Pour le premier, v. résolutions 43 (1948) du 5 mars 1948; 54 (1948) du 15 juillet 1948, 66 (1948) du 29 décembre 1948 234 (1967) du 7 juin 1967; 235 (1967) du 9 juin 1967; 236 (1967) du 11 juin 1967; 240 (1967) 25 octobre 1967; 248 (1968) du 24 mars 1968; 256 (1968) du 16 août 1968; 258 (1968) du 18 septembre 1968; 265 (1969) du 1 août 1969; 339 (1973) du 23 octobre 1973; 340 (1973) du 25 octobre 1973; pour les seconds, v. 193 (1964) du 9 août 1964; 353 (1974) du 20 juillet 1974; 354 (1974) du 23 juillet 1974; 357 (1974) du 14 août 1974; 358 (1974) du 15 août 1974.

²⁹ V. notamment les conclusions d'Eric David, *in* le conflit des Malouines, *op.cit.*, p.69.

troupes du territoire envahi ³⁰. C'est aussi en réaction à la prise de possession par la force de Timor oriental qu'il a demandé à l'Indonésie de "retirer sans délai toutes ses forces du territoire" ³¹.

4. Parmi l'ensemble des résolutions du Conseil, certaines peuvent être considérées comme des résolutions phares dans la mesure où le Conseil intervient plus activement et affirme les principes qui s'imposent aux Etats pour le règlement du conflit. On trouve parmi celles-ci la résolution 242 (1967) du 22 novembre 1967 par laquelle il affirme

" que l'accomplissement des principes de la Charte exige l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient qui devrait comprendre l'application des deux principes suivants :

a) Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit;

b) Cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance et respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque Etat de la région et de son droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force..." ³²

ou, encore la résolution 605 (1987) du 22 décembre 1987 dans laquelle le Conseil rappelle que le droit inaliénable des peuples est le principe qui doit régir la situation en Palestine.

5. Plus que d'imposer les principes qui doivent présider au règlement du différent, le Conseil a le pouvoir d'indiquer, voire d'imposer ³³ le mode de règlement auquel doivent recourir les Etats concernés: négociations, médiation, recours à la Cour internationale de Justice... Il lui est arrivé de le faire dans l'affaire du *Détroit de Corfou* où il a recommandé

³⁰ Résolutions 279 (1970) du 12 mai 1970; 285 (1970) du 5 avril 1970; 313 (1972) du 28 février 1972; 425 (1978) du 19 mars 1978; 427 (1978) du 3 mai 1978 et 509 (1982) du 6 juin 1982.

³¹ Résolutions 384(1975) du 22 décembre 1975 et 389 (1976) du 22 avril 1976.

³² Cette résolution 242 (1967) a été confirmée par la résolution 338 (1973) du 22 octobre 1973.

³³ V.. C.I.J., avis consultatif sur la *Namibie*, *Recueil*, 1971, p. 53.

*"Aux Gouvernements du Royaume-Uni et de l'Albanie de soumettre immédiatement [leur] différend à la Cour internationale de Justice..."*³⁴,

ce que ces deux Etats ont fait. Malheureusement, pas plus dans les cas analysés que dans le cas de l'Irak, le Conseil n'a usé de ce pouvoir d'injonction. Il a rarement adressé plus que des appels aux parties au conflit, où il leur était demandé, comme dans le cas des protagonistes au Sahara occidental, "de coopérer pleinement avec le Secrétaire général" auquel une mission de consultation avait été confiée³⁵ ou, comme lors du conflit chypriote, de "faire tous les efforts qui peuvent promouvoir des négociations d'ensemble"³⁶.

6. Face aux situations illicites (éventuellement persistantes), c'est assurément par la condamnation explicite d'un Etat que le Conseil peut réagir de la manière la plus vigoureuse dans l'exercice de son pouvoir de décision. Pourtant de telles décisions restent rares et sélectives.

Depuis 1948, Israël a été condamné une dizaine de fois tant pour le non respect de l'intégrité territoriale de ses voisins que pour les attaques armées à Gaza, en Cisjordanie et au Golan³⁷. Il faut noter que plus de 70 résolutions ont été adoptées par le Conseil concernant les territoires occupés par Israël.

De même, le Conseil a condamné à huit reprises l'Etat hébreu pour les violations de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du Liban³⁸ ainsi que pour l'usage de la force contre cet Etat³⁹. Curieusement, les autres Etats dont les actions sont étudiées ici ont échappé à cette condamnation.

Dans certaines circonstances, le Conseil de sécurité invalide aussi les mesures législatives ou administratives adoptées par l'Etat pour institutionnaliser la situation créée par la force. Ainsi, en ce qui

³⁴ Résolution 19 (1947) du 9 avril 1947.

³⁵ Résolution 380 (1975) du 6 novembre 1975.

³⁶ Résolution 361 (1974) du 30 août 1974.

³⁷ Résolutions 106 (1955) du 29 mars 1955; 111 (1956) du 19 janvier 1956; 236 (1967) du 11 juin 1967; 240 (1967) du 25 octobre 1967; 248 (1968) du 24 mars 1968; 256 (1968) du 16 août 1968; 265 (1969) du 1 avril 1969; 271 (1969) du 15 septembre 1969; 672 (1990) et 673 (1990) du 24 octobre 1990.

³⁸ Résolutions 332 (1973) du 21 avril 1973; 337 (1973) du 15 août 1973; 347 (1974) du 24 avril 1974 et 520 (1982) du 17 septembre 1982.

³⁹ Résolutions 262 (1968) du 31 décembre 1968; 270 (1969) du 26 août 1969; 280 (1970) du) du 19 mai 1970; 316 (1972) du 26 juin 1972.

concerne l'annexion du Golan, par la résolution 497 (1981) du 17 décembre 1981, le Conseil de sécurité

"Décide que la décision prise par Israël d'imposer ses lois, sa juridiction et son administration dans le territoire syrien occupé des hauteurs du Golan est nulle et non avenue et sans effet juridique sur le plan international".

De même, le Conseil a déclaré juridiquement nulle la proclamation de la République turque de Chypre-nord⁴⁰ ainsi que de l'échange d'ambassadeurs opéré entre cette entité et la Turquie⁴¹.

7. Enfin, le Conseil peut qualifier juridiquement les actes illégitimes qui lui sont soumis, de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'agression⁴². Cette qualification permet, aux termes de l'article 39 de la Charte, la prise de sanctions par le Conseil de sécurité pour assurer le respect du droit international. Cette qualification ne doit cependant pas être explicite et il est admis que "lorsque le Conseil de sécurité se place dans le cadre [du chapitre VII: Action en cas de menace contre la paix], c'est qu'il a admis *implicitement* qu'il se trouvait en face de l'une des trois situations définies à l'article 39"⁴³.

Alors que la plupart des différends dont il est saisi correspondent clairement à ces situations et qu'il est chargé d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil ne recourt que très rarement à cet article⁴⁴. Dans les cas qui nous occupent, le Conseil ne s'est placé dans le cadre de l'article 39 que trois fois à propos de la situation à Chypre⁴⁵ et deux fois à propos de la situation dans les terri-

⁴⁰ Résolution 541 (1983) du 18 novembre 1983.

⁴¹ Résolution 550 (1984) du 11 mai 1984.

⁴² Voir la définition de la notion, note 6.

⁴³ VIRALLY, Michel, *L'Organisation mondiale*, Paris, A. Collin, 1972, p. 453.

⁴⁴ Selon le relevé effectué par White, seuls trois des 73 conflits entre Etats qui ont éclaté entre la seconde guerre mondiale et la crise du Koweït ont été qualifiés de "rupture de la paix" par le Conseil de sécurité (WHITE, N.D., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester, New-York, Manchester U.P., 1990, p. 47). Un nombre un peu plus élevé d'actes ont été qualifiés d'actes d'agression (*Ibid.*, sp. notes 74 et 75).

⁴⁵ Résolutions 186 (1964) du 4 mars 1964; 353 (1974) du 20 juillet 1974; 360 (1974) du 16 août 1974.

toires occupés ⁴⁶

8. A l'inverse, on trouve une synthèse et un raccourci parfaits de tous ces types d'intervention du Conseil de sécurité dans sa réaction à l'invasion et l'occupation irakienne du Koweït. Le jour même de cette invasion, le Conseil adopte la résolution 660 (1990) dans laquelle il constate qu'il existe de ce fait "une rupture de la paix et de la sécurité internationales". Se plaçant dans le cadre des articles 39 et 40 de la Charte, il "condamne l'invasion" et "exige que l'Irak retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces" du territoire koweïtien. Enfin, il engage les deux protagonistes "à entamer immédiatement des négociations intensives pour régler leurs différends". En un seul jour, le Conseil a réussi ce qu'il a mis des années à accomplir dans les autres situations. En outre, sa référence aux dispositions du chapitre VII de la Charte lui permettait en une résolution, de recourir aux mécanismes de sanctions prévus par ce chapitre.

2. Le pouvoir de sanction

On vient de voir que le Conseil de sécurité s'est très rarement donné la possibilité de recourir aux sanctions prévues au chapitre VII de la Charte pour contraindre les Etats à respecter leurs obligations internationales. Dans aucun des cas analysés, il n'a décidé de sanctions et c'est probablement à propos des agissements israéliens que le Conseil est allé le plus loin en menaçant l'Etat Hébreu de réagir à toutes violations ultérieures.

Ainsi, le Conseil de sécurité a, à plusieurs reprises, condamné les attaques militaires lancées par Israël en violation de ses résolutions précédentes et a averti cet Etat que si de telles attaques devaient se reproduire, il devrait prendre acte de son refus de se conformer aux résolutions du Conseil ⁴⁷. Il a aussi plus précisément averti Israël que si pareils actes devaient se répéter, il devrait considérer l'adoption de mesures supplémentaires et plus efficaces, telles qu'elles sont prévues par la Charte, pour donner effet à ses décisions ou s'assurer de la non répétition d'actes semblables ⁴⁸. Il était également parfois prévu que le

⁴⁶ Résolutions 186 (1964) du 4 mars 1964; 353 (1974) du 20 juillet 1974; 360 (1974) du 16 août 1974.

⁴⁷ Résolution 256 (1968) du 16 août 1968.

⁴⁸ V. pour les recours à la force d'Israël contre le Liban les résolutions 262 (1968) du 31 décembre 1968; 270 (1969) du 26 août 1969; 280 (1970) du 19 mai 1970 et 337 (1973) du 15 août 1973. V. aussi les résolutions 11 (1956) du 19 janvier 1956; 256 (1968) du 16 août 1968 et 267(1969) 3 juillet 1969.

Conseil se réunirait sans délai pour considérer une action ultérieure ⁴⁹.

Il faut toutefois constater que ces avertissements sont restés lettre morte et que jamais le Conseil n'a concrétisé ces avertissements ni n'a pris de "mesures plus efficaces envisagées par la Charte" pour donner effet à ses décisions.

Tout au plus a-t-il appelé les Etats membres de l'O.N.U. à ne pas reconnaître les situations créées par les Etats en violation du droit, à s'abstenir de leur apporter une quelconque assistance dans une série de domaines ou à prendre certaines mesures. Il a appelé à deux reprises les membres de la communauté internationale à

"ne pas reconnaître le prétendu Etat dit 'République turque de Chypre-nord', créé par des actes de sécession, et leur [a] demand[é] de ne pas encourager ni aider d'aucune manière l'entité sécessionniste susmentionnée" ⁵⁰.

En réaction à l'instauration de Jérusalem comme capitale d'Israël, le Conseil a aussi "appelé les Etats qui ont établi des missions diplomatiques à Jérusalem à retirer ces missions de la Ville sainte" ⁵¹. Plus simplement, il a aussi invité les Etats à ne pas assister Israël dans certaines de ses politiques en leur demandant

"de ne fournir à Israël aucune assistance qui serait utilisée spécifiquement pour les colonies de peuplement des territoires occupés" ⁵².

Dans certains des conflits étudiés ici, le Conseil de sécurité a décidé de mettre sur pied des Forces d'interposition qui avaient pour mission principale d'éviter de nouveaux affrontements entre les parties à ces conflits. Si le but de ces opérations est bel et bien d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, elles ne constituent toutefois nullement des actions coercitives à l'égard des Etats auteurs d'actes illicites ⁵³. Ce n'est d'ailleurs pas sur base du Chapitre VII de la

⁴⁹ V. entre autres résolutions 267 (1969) du 3 juillet 1969 et 316 (1972) du 26 juin 1972.

⁵⁰ Résolution 550 (1984) du 11 mai 1984; v. aussi la résolution 541 (1983) du 18 novembre 1983.

⁵¹ Résolution 478 (1980) du 20 août 1980.

⁵² Résolution 465 (1980) du 1 mars 1980.

⁵³ Sur le statut de ces forces, v. la contribution de Pierre KLEIN.

Charte qu'elles sont constituées⁵⁴. De telles Forces ont tenté d'assurer le maintien de la paix dans les divers conflits israélo-arabes (la F.U.N.U. s'interposait entre l'Egypte et Israël, la F.N.U.O.D. entre Israël et la Syrie, la F.I.N.U.L. entre Israël et le Liban) et à Chypre (où l'U.N.F.I.C.Y.P. s'interpose entre Turcs et Grecs à Chypre). Si elles accomplissent leur mission avec un bonheur inégal, ces Forces n'apportent toutefois aucune solution de fond aux conflits dans lesquelles elles interviennent.

C'est là le maximum que le Conseil de sécurité ait voulu faire, face à ces différentes situations.

Même dans les rares situations où il s'est placé dans le cadre du chapitre VII de la Charte et où il aurait pu envisager de recourir à d'autres mesures plus contraignantes, il ne l'a pas fait.

Ainsi, en ce qui concerne le Golan syrien, alors qu'il avait fixé la date à laquelle il devait décider des mesures qui s'imposaient et qui auraient du découler de sa résolution précédente⁵⁵, le Conseil de sécurité, impuissant à les prendre, a renvoyé le problème à l'Assemblée Générale.⁵⁶

A l'inverse, il n'a pas fallu plus de quatre jours au Conseil pour adopter la résolution 661 dans laquelle il décide d'un embargo économique obligatoire à l'encontre de l'Irak. Dix-neuf jours plus tard, le Conseil autorise les Etats Membres à "prendre des mesures qui soient en rapport avec les circonstances du moment selon qu'il sera nécessaire" pour assurer le respect de l'embargo sur mer⁵⁷, ce qui revient à les autoriser à utiliser la force pour ce faire. Et, trois mois plus tard, point d'orgue de cet enchaînement, le Conseil "autorise les Etats Membres qui coopèrent avec le gouvernement du Koweït, si au 15 janvier 1991 l'Irak n'a pas pleinement appliqué les résolutions [précédentes], à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter la résolution 660..."⁵⁸.

Autrement dit, plus encore que pour ses résolutions "condamnationnaires", le contraste entre les demi-mesures que le Conseil de sécurité a prises, ou les mesures qu'il s'est abstenu de prendre dans les autres

⁵⁴ V. entre autres l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice dans l'affaire relative à *Certaines dépenses des Nations Unies*, *Recueil*, 1962, p. 177.

⁵⁵ Résolution 497 (1981) du 17 décembre 1981.

⁵⁶ Résolution 500 (1982) du 28 janvier 1982.

⁵⁷ Résolution 665 (1990) du 25 août 1990.

⁵⁸ Résolution 678 (1990) du 28 novembre 1990.

situations, et les sanctions édictées à l'encontre de l'Irak est frappant, en raison tant de la rapidité de leur adoption que de leur étendue. Il sera probablement difficile de trouver meilleure illustration de l'adage bien connu "deux poids, deux mesures".

Conclusions

Considérant les dernières résolutions du Conseil de sécurité, on peut se féliciter de voir la communauté internationale enfin unanime à se donner les moyens de faire respecter le droit international en cas de violation grave de celui-ci. Et pourtant, on vient de voir que l'histoire récente offre de nombreux exemples de pareilles violations qui n'ont pas pour autant suscité, loin s'en faut, de réactions aussi remarquables.

Comment s'étonner en pareilles circonstances des critiques qui sont émises à l'encontre de l'Organisation mondiale, et plus particulièrement à l'encontre d'un de ses principaux organes, pour son empressement à assurer le respect du droit lorsque la violation de celui-ci coïncide avec la menace de certains intérêts, après qu'elle ait toléré que le droit international soit ignoré par bien des États auteurs de violations similaires depuis des décennies ? Comment s'offusquer du lien qui est établi entre l'invasion irakienne du Koweït et les autres problèmes du Moyen-Orient ?

Pour tenter de se donner une certaine crédibilité, le Conseil a d'ailleurs adopté, depuis l'occupation irakienne du Koweït, 3 résolutions concernant les pratiques d'Israël dans les territoires occupés, admettant par là aussi implicitement qu'il existait un lien entre ces questions. Puisse-t-il alors enfin réagir pour acquérir plus que des apparences de crédibilité.

Si le lien, comme le prétendent les dirigeants irakiens, s'entend de la subordination du respect du droit international dans une situation (l'invasion du Koweït par l'Irak) à son application dans d'autres (singulièrement l'occupation de la Palestine par Israël), il doit être condamné. Mais l'on peut aussi recourir à ce terme pour exprimer l'idée qu'il n'existera pas de "paix juste et durable" au Moyen-Orient, quelles que soient les actions décidées par le Conseil pour rétablir le droit dans le présent conflit, tant que l'ensemble des problèmes de la région, au premier rang desquels figurent les situations de la Palestine et du Liban, n'auront pas été réglés. Cette position se reflète d'ailleurs dans les déclarations des plus hauts responsables politiques mondiaux. On la retrouve exprimée par le secrétaire d'Etat américain Baker et le ministre des affaires étrangères soviétique Besmertnyk, dans leur déclaration commune du 27 janvier 1991 selon laquelle il n'y aura pas de paix du-

nable au Moyen-Orient tant que l'ensemble des problèmes n'y seront pas résolus définitivement. Or, seule une conférence internationale où chacun des protagonistes pourra faire valoir ses droits permettra d'atteindre ce but.

Tout comme il n'est pas admissible qu'un Etat prétexte de violations du droit international par d'autres membres de la communauté internationale pour justifier ses propres violations de ce droit, il n'est pas acceptable que certains actes illicites soient tolérés alors que d'autres sont sévèrement châtiés.

STATUT ET RESPONSABILITE DES FORCES COALISEES

Pierre KLEIN *

Les opérations de guerre qui ont débuté dans la région du Golfe le 16 janvier 1991 opposent les forces armées irakiennes à celles de 28 Etats membres des Nations Unies, parmi lesquels les Etats-Unis d'Amérique tiennent une place prédominante, qui s'est entre autres traduite par la conclusion avec certains de ces 28 Etats d'accords -dont nous ne connaissons pas les termes à l'heure actuelle- qui visent à placer les contingents de ces Etats sous commandement américain. Ces Etats se sont coalisés autour du Koweït et ont été autorisés par la résolution 678 du Conseil de sécurité à lui apporter leur soutien militaire dans la reconquête de son territoire.

Ce n'est pas la première fois dans l'histoire contemporaine que l'Organisation mondiale autorise le recours à la force. Sans aller aussi loin, il est aussi déjà arrivé à l'O.N.U. d'intervenir "physiquement" dans des conflits armés pour tenter d'y mettre fin. C'est à la lumière de ces précédents que nous tenterons ici de définir le statut des forces coalisées engagées dans la guerre du Golfe (I), et de déterminer la responsabilité qu'elles, ou que l'O.N.U.¹, pourraient devoir assumer pour les faits internationalement illicites qui surviendraient dans le cours des opérations (II).

I. LE STATUT DES FORCES COALISÉES

Il est nécessaire, pour préciser ce statut, de l'envisager dans le cadre théorique prévu par la Charte des Nations Unies (ci-après la Charte) pour assurer le maintien de la paix (1) et, plus encore, dans le cadre de la pratique développée par l'Organisation en marge de ce texte (2).

* Aspirant F.N.R.S., Collaborateur scientifique au Centre de droit international de l'U.L.B.

¹ Il ne sera bien sûr pas question ici de la responsabilité de l'Irak qui peut être établie sans problème pour les violations imputables à cet Etat, tant du *jus ad bellum* que de *jus in bello*. On se reportera pour ces questions aux autres contributions contenues dans cet ouvrage.

1. Le cadre théorique offert par la Charte.

L'un des premiers buts de la Charte était de limiter l'"usage de la force des armes" aux cas où il se faisait "dans l'intérêt commun" (Préambule). Elle édicte donc une interdiction générale du recours à la force comme mode de règlement des différends internationaux (article 2 § 4) qui ne souffre que deux exceptions principales : le recours à la force est licite s'il consiste en un acte de légitime défense qui répond à une agression armée antérieure (article 51) ou s'il a été autorisé ou décidé par le Conseil de sécurité, agissant dans le cadre du chapitre VII de la Charte (qui vise les cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression).

La Charte reconnaît d'importants pouvoirs au Conseil de sécurité dans pareilles situations. Il peut adresser des recommandations aux Etats ou décider "quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales" (art. 39 de la Charte). L'article 41 lui reconnaît le pouvoir d'édicter à l'encontre de l'Etat dont le comportement menace la paix et la sécurité internationales des sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force armée et celui d'inviter les membres de l'Organisation à appliquer ces mesures. L'article 42 vise quant à lui directement l'emploi de la force armée. Il prévoit en effet que

"[s]i le Conseil estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen des forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations Unies".

Ce texte n'a jamais été appliqué, car des divergences inconciliables entre les membres du Comité d'Etat-Major (composé des chefs d'Etat-Major des cinq membres permanents, à qui l'on avait confié en 1946 le soin de préparer un projet d'accord-type) ont rendu impossible la conclusion des accords spéciaux prévus à l'article 43 de la Charte, par lesquels les Etats devaient s'engager à mettre des forces armées à la disposition du Conseil et à lui fournir l'assistance et les facilités néces-

saires au maintien de la paix et de la sécurité internationales². Aucune "Force des Nations Unies" n'a donc pu être mise sur pied pour mener des actions coercitives³.

Cet échec diminuait de manière substantielle l'efficacité du Conseil de sécurité comme "mécanisme public [...] nanti du monopole de l'exercice public de l'emploi de la force"⁴ qu'avaient prévu les rédacteurs de la Charte. Cela n'a toutefois pas empêché des forces des Nations Unies d'intervenir dans plusieurs conflits armés internes ou internationaux pour assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, d'autant que les actions coercitives ne constituent pas l'unique moyen de faire respecter celles-ci. Le recours à de telles actions n'a d'ailleurs pas été exclu et il est arrivé au Conseil de sécurité de le permettre, sans utiliser les mécanismes spécifiquement prévus par la Charte dans cette matière.

2. La pratique développée par l'Organisation.

Devant l'impossibilité d'établir une force armée qui serait placée sous les ordres de l'Organisation, le Conseil de sécurité a eu recours à deux types de méthodes pour remplir sa tâche de maintien de la paix et de la sécurité internationales. La première laisse une grande part à l'initiative des Etats en les autorisant à employer la force pour lutter contre une violation du droit international. La seconde traduit au contraire la volonté de l'Organisation d'intervenir directement dans un conflit par le biais de moyens non coercitifs pour tenter d'y mettre fin.

Le Conseil a utilisé la première de ces méthodes dans la seule situation antérieure à la crise actuelle où il ait autorisé une action coercitive. A la suite du franchissement du 38ème parallèle par les troupes nord-coréennes en 1950, il a recommandé aux Etats membres "d'apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants et rétablir dans cette région la paix et la sécurité interna-

² Sur les raisons de cet échec, v. le commentaire de l'article 43 de la Charte par Marie-Françoise Furet, in COT, Jean-Pierre et PELLET, Alain (Ed.), *La Charte des Nations Unies*, Paris, Bruxelles, Economica, Bruylant, 1985, pp. 719 et 720.

³ Des projets de création d'une "force de police internationale" ou d'une "Légion" des Nations Unies ont pourtant encore été étudiés de manière détaillée plus de dix ans après cet échec, postérieurement à la création de la F.U.N.U. V. sur ces projets les textes qui figurent en appendice de FRYE, William R., *A United Nations Peace Force*, New-York, Oceana, 1957, pp. 111 à 216.

⁴ SALMON, Jean, *Droit des gens*, T.III, Bruxelles, P.U.B., 1988-1989, p. 434.

tionales" (résolution 83 (1950) du 27 juin 1950)⁵. La résolution 84 (1950) du 7 juillet 1950 créait un commandement unifié (dont le haut responsable devait être nommé par les Etats-Unis d'Amérique) et l'autorisait à utiliser le drapeau des Nations Unies conjointement avec celui des diverses nations participantes. Malgré son intitulé de "Commandement de l'O.N.U.", ce commandement ne constituait pas un organe de l'Organisation. Ses pouvoirs sur les contingents non américains dérivait d'accords entre les Etats-Unis et les Etats dont ces contingents relevaient⁶. Le contrôle politique et stratégique exercé sur le Commandement l'était, non pas par les Nations Unies, mais par les *Joint Chiefs of Staff* des Etats-Unis⁷, et les Nations Unies n'ont jamais assumé une quelconque responsabilité pour les actes illicites commis par les forces qui relevaient de ce Commandement⁸. Il s'agit là de la seule action coercitive qui ait jamais été menée sous l'égide de l'O.N.U.

Le Conseil a utilisé plus fréquemment la seconde de ces méthodes. Depuis 1956, des Forces des Nations Unies ont été mises sur pied pour intervenir dans d'autres conflits. L'objectif de ces opérations n'est pas militaire, en ce sens qu'elles visent uniquement à assurer et à surveiller la cessation des hostilités. Ces Forces sont composées de contingents provenant de divers Etats membres entièrement étrangers au conflit en cours⁹, qui les mettent à la disposition du Conseil de sécurité sur une base volontaire. Leur présence dans l'Etat sur le territoire duquel se déroulent ou se sont déroulées les hostilités est conditionnée par le consentement de ce dernier¹⁰. Au total, et sans tenir compte de la

⁵ On se rappellera que le Conseil n'a pu adopter cette résolution qu'à la suite de l'absence de l'U.R.S.S. qui pratiquait à cette époque la politique de la "chaise vide".

⁶ Sur ce point, ainsi que sur le statut, l'organisation et l'intégration des forces des Nations Unies en Corée, v. EL DIN ATTIA, Gamal, *Les forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient*, Genève, Droz, 1963, sp. pp. 174 à 251 (les accords sont détaillés aux pp. 217 à 224).

⁷ BOWETT, Derek, *United Nations Forces*, London, Stevens & Sons, 1964, p. 42. V. toutefois la note 14 ci-après pour le contrôle politique exercé ultérieurement par l'Assemblée générale.

⁸ SEYERSTED, Finn, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leyden, Sijthoff, 1966, p. 112. V. aussi *infra*, point II. 1.

⁹ Cette condition de bon sens élémentaire est parfois posée -de manière extensive- par le Conseil de sécurité lui-même. Ainsi, la résolution 340 (1973) du 25 octobre 1973 par lequel le Conseil décide de constituer la F.N.U.O.D. précise que la Force "sera composée de personnel provenant d'Etats membres de l'O.N.U. autres que les membres permanents du Conseil de Sécurité".

¹⁰ Le statut et les pouvoirs de ces Forces ont été précisés par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif relatif à *Certaines dépenses des Nations Unies*, *Recueil*, 1962, v. sp. pp. 170, 171 et 177.

douzaine de groupes d'observateurs militaires mis sur pied par les Nations Unies, sept Forces d'interposition ont été ainsi créées par l'Organisation mondiale pour maintenir (ou tenter de maintenir) la paix dans trois régions du monde¹¹. Jamais ces Forces n'ont été autorisées à mener des actions coercitives¹². Tout au plus étaient-elles autorisées à employer la force lorsqu'elles se trouvaient en situation de légitime défense¹³.

Le statut des forces coalisées engagées dans la guerre du Golfe ne correspond à aucun de ces précédents. Ces forces n'ont bien entendu aucun point commun avec les Forces d'interposition créées par l'O.N.U. à l'occasion des conflits précités. Il ne s'agit pas pour les forces coalisées d'assurer le respect d'un cessez-le-feu, ni de veiller au retrait de troupes opposées d'une zone de conflit, par exemple.

Leur situation est par contre plus proche de celle des forces pré-

¹¹ Le Proche-Orient avec l'U.N.E.F. I (en Egypte, créée par la résolution 998 (XI) prise le 5 novembre 1956 par l'Assemblée générale en application de la résolution Acheson à la suite d'un blocage du Conseil de Sécurité par les vetos britanniques et français) et II (en Egypte, créée par la résolution 340 (1973) du Conseil de sécurité le 25 octobre 1973), la F.N.U.O.D. (en Syrie, créée par la résolution 350 (1974) du Conseil de sécurité le 31 mai 1974) et la F.I.N.U.L. (au Liban, créée par la résolution 425 (1978) du Conseil de sécurité le 19 mars 1978), l'Afrique centrale avec l'O.N.U.C. (au Congo, créée par la résolution 143 (1960) du Conseil de sécurité le 14 juillet 1960) et la Méditerranée orientale, avec l'U.N.F.I.C.Y.P. (à Chypre, créée par la résolution 186 (1964) du Conseil de sécurité de 4 mars 1964). L'U.N.F.I.C.Y.P., la F.N.U.O.D. et la F.I.N.U.L. ont vu leur mandat renouvelé jusqu'à l'heure actuelle. Pour une analyse détaillée et une appréciation de l'efficacité de ces actions, v. WHITE, N.D., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester, New-York, Manchester U.P., 1990, sp. pp. 165 à 229.

¹² Même si, comme le relève White, "there is a grey area between peacekeeping and enforcement action, highlighted by the actions of ONUC in Congo" (*Ibid.*, p. 172). Sur cette action, v. *infra.*, point II. 1.

¹³ V. entre autres la résolution du Conseil de sécurité n'autorisant l'O.N.U.C. à recourir à la force que "si besoin est, en dernier ressort" (résolution 161 (1961) du 27 février 1961) et le rapport du Secrétaire général du 19 mars 1978 sur la F.I.N.U.L. (confirmé par le Conseil dans sa résolution 426 (1978) du même jour) selon lequel la Force "ne fera pas usage de la force, sauf en cas de légitime défense".

sentes en Corée du sud en 1950, sans y être identique ¹⁴. Les similitudes qui existent entre les textes des résolutions 83 et 678 indiquent que le cadre permissif est le même pour les opérations de guerre actuelles que pour celles qui ont eu lieu en Corée. Dans ces deux cas, l'Organisation autorise ses membres à apporter toute l'assistance nécessaire, y compris militaire, à un Etat victime d'un recours à la force illicite. Dans ces deux cas aussi, c'est par le biais d'accords bilatéraux que les forces des autres Etats coalisés se trouvent placées sous le commandement militaire des Etats-Unis.

Mais contrairement à ce qui s'est passé lors de ce conflit, on n'a vu aucune implication, même symbolique, de l'O.N.U. dans les opérations qui se déroulent au Koweït. Il n'a jamais été question d'installer un "Commandement Unifié des Nations Unies" dans le Golfe, ni d'autoriser l'utilisation du drapeau de l'Organisation. De plus, et à l'opposé ici aussi de l'intervention en Corée ¹⁵, on constate que la résolution 678 ne prévoit aucune obligation pour les Etats d'informer le Conseil de sécurité sur la conduite et la poursuite des hostilités, ce qui leur laisse la plus grande latitude dans ce domaine. On se trouve donc ici à un degré zéro d'institutionnalisation de ces forces.

Est-ce à dire que des questions telles que la poursuite ou l'éten due des opérations échappent entièrement au pouvoir de l'O.N.U.? Nous ne le pensons pas, car le Conseil de sécurité, ayant autorisé le recours à la force, reste maître de son utilisation ultérieure, dans les grandes lignes du moins, et peut à tout moment préciser ou redéfinir le cadre qui a été donné à cette utilisation de la force. L'O.N.U. resterait même investie de ce pouvoir en la personne de l'Assemblée générale si les travaux du Conseil venaient à être bloqués par un ou plusieurs de ses membres, en application de la résolution "Union pour le maintien

¹⁴ Malgré des similitudes factuelles frappantes, en ce qui concerne entre autres la composition des contingents présents sur le terrain. Comme dans la situation actuelle, les Etats-Unis ont exercé en Corée un *leadership* militaire incontestable : les forces combattant sous le pavillon des Nations Unies en Corée étaient composées de 300.000 soldats américains, 150.000 sud-coréens, et 30.000 de tous les autres Etats participants.

¹⁵ La résolution 84 (1950) demandait aux Etats-Unis de fournir au Conseil de sécurité des rapports appropriés sur le cours des actions entreprises par le Commandement unifié. Cette obligation limitée fait qu'il est "difficile de considérer qu'il existait un commandement militaire des Nations Unies" en Corée (selon les termes de KARAOSMANOGLU, Ali L., *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Genève, Droz, 1970, p. 50. Cet auteur souligne toutefois l'influence modératrice qu'a eue ultérieurement l'Assemblée générale sur le Commandement unifié, *Ibid.* V. *infra*).

de la paix". L'Assemblée générale a adopté cette résolution 377 (V), dite aussi résolution Acheson, du nom du Secrétaire d'Etat américain de l'époque, le 3 novembre 1950. Elle prévoit que l'Assemblée pourra être saisie de problèmes concernant la paix et la sécurité sur lesquels l'unanimité des membres permanents du Conseil n'a pu se réaliser, et l'investit d'un pouvoir de décision sur ces questions¹⁶. Si l'Assemblée devait recourir à ce texte, on se retrouverait alors dans un cas de figure en tous points similaire à celui qu'on a connu lors de la poursuite de la guerre de Corée, où l'Assemblée générale a exercé une influence modératrice certaine sur le Commandement unifié, en obligeant par exemple les Etats-Unis à limiter leurs opérations au territoire coréen, ou à ne pas poursuivre d'autres buts que le rétablissement du *statu quo ante*¹⁷. On ne manquera pas de souligner la valeur de ce précédent dans la présente situation.

Cette détermination du statut des forces coalisées permet maintenant d'examiner les questions de responsabilité internationale que pourraient générer leurs activités.

II. LA RESPONSABILITÉ POUR LES ACTES DES FORCES COALISÉES.

Plus encore que toute autre situation, celle où un recours à la force est décidé est susceptible d'entraîner l'accomplissement de faits internationalement illicites qui pourraient engager la responsabilité des protagonistes¹⁸. Si de tels faits se réalisent à l'occasion du présent conflit, généreront-ils -et, si oui, dans quelle mesure- une responsabilité de l'Organisation qui a autorisé le recours à la force (1), ou des Etats qui y sont engagés (2) ?

1. La responsabilité de l'O.N.U.

La reconnaissance de la personnalité juridique internationale aux

¹⁶ La résolution Acheson a été appliquée par l'Assemblée à plusieurs reprises. V. le commentaire de ce mécanisme et des exemples d'application dans le commentaire de l'article 11 § 2 et 3 de la Charte par Hervé Cassan, *in* COT, Jean-Pierre et PELLET, Alain, *op. cit.*, pp. 281 à 283.

¹⁷ V. entre autres la résolution prise par l'Assemblée générale le 1er février 1951.

¹⁸ On pense bien sûr ici aux violations du droit des conflits armés (v. sur ce point la contribution d'Eric DAVID), mais aussi à celles des normes protectrices de l'environnement, par exemple (v. sur ce point la contribution d'Alain DAEMS et Olivier PAYE).

organisations internationales, et singulièrement aux Nations Unies ¹⁹, implique que celles-ci se trouvent titulaires de droits et d'obligations dans l'ordre juridique international. Parmi ces droits et obligations figure la capacité d'être titulaire actif ou passif de la responsabilité internationale. L'O.N.U. pourrait donc être tenue des faits internationalement illicites qu'elles commettrait. Ceci implique toutefois que, comme pour un Etat, ces faits puissent être imputés à l'Organisation.

On trouve une illustration de ces principes dans le règlement des incidents qui se sont produits à l'occasion d'une des opérations de maintien de la paix réalisées par l'O.N.U. Les violations du droit de la guerre commises par l'O.N.U.C. au Congo en 1960 ont engagé la responsabilité de l'Organisation vis-à-vis de la Belgique et l'ont amenée à réparer les dommages dont les ressortissants de cet Etat avaient été victimes dans les accords Spaak-U Thant du 20 février 1965 ²⁰. Cela s'explique par le fait que la force multinationale déployée au Congo agissait en tant qu'organe de l'O.N.U. ²¹ - elle avait été mandatée par le Conseil de sécurité- et qu'il revenait donc à l'Organisation de supporter les conséquences des actes illicites commis par ses forces.

On l'a vu, les forces coalisées présentes dans la région du Golfe possèdent un statut tout différent. L'O.N.U. a autorisé les Etats dont ces forces relèvent à utiliser la force armée, mais ne les a investies d'aucun mandat qui les auraient instituées en agents de l'Organisation. En l'absence d'un quelconque lien organique entre l'Organisation et les troupes des Etats coalisés, les actes illicites qui seraient posés par ces dernières ne pourraient être imputés à l'O.N.U. et la responsabilité de cette dernière ne pourrait donc être engagée pour ces actes.

2. La responsabilité des Etats

Dans la mesure où ces forces continuent à relever intégralement des Etats dont elles proviennent, la responsabilité pour les actes illicites

¹⁹ Cette personnalité de l'O.N.U. et les conséquences qui en découlent ont été affirmées par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service de l'Organisation* du 11 avril 1949 (C.I.J., *Recueil*, 1949, pp. 179 et s.).

²⁰ Sur cette affaire, v. SALMON, Jean, Les accords Spaak-U Thant du 20 février 1965, *A.F.D.I.*, 1965, pp. 468 à 497.

²¹ Dans son rapport du 18 juillet 1960 sur l'O.N.U.C., le Secrétaire général précise que "la Force est placée nécessairement sous le commandement exclusif de l'Organisation des Nations Unies en la personne du Secrétaire général, sous le contrôle du Conseil de sécurité" (doc. S/4389, p. 3).

qu'elles commettraient pèse au premier chef sur ces derniers, en application des règles classiques de la responsabilité internationale²². Des problèmes particuliers peuvent toutefois apparaître du fait que les troupes d'un Etat peuvent être soumises au commandement d'un autre Etat (a). On peut aussi se demander si des Etats coalisés autres que celui dont les agents ont commis un acte illicite échappent à toute responsabilité pour cet acte (b). Enfin, des problèmes peuvent-ils naître du fait que les obligations internationales liant les Etats coalisés et susceptibles d'être violées ne sont pas identiques (c) ?

a. Très concrètement, le premier de ces problèmes pourrait par exemple se poser si des soldats coalisés placés sous une autre autorité que leur commandement national venaient à commettre des massacres de civils à l'occasion d'opérations de guerre. La question de l'imputation de ces actes à l'un ou l'autre des Etats coalisés peut être assez facilement résolue en recourant au critère du contrôle. Si l'organe auteur du fait illicite est soumis à plusieurs autorités différentes, c'est à celle sous l'autorité de laquelle se trouve l'agent au moment où le fait est commis que celui-ci sera imputé. Que ce soit pour l'imputation d'actes illicites à un Etat ou à une organisation internationale,

*"en dernière instance, le problème de l'attribution des actes en question ne dépend pas de l'appartenance originelle à un appareil étatique déterminé, mais de l'autorité sous laquelle et pour le compte de laquelle lesdits actes sont menés à bien"*²³.

En pareille circonstance, une responsabilité plus importante est donc susceptible de peser sur les Etats-Unis puisqu'on a vu que c'est sous leur direction que se déroule une grande partie des opérations de guerre et que les accords conclus avec certains des autres coalisés placent tout ou partie des contingents de ces Etats sous l'autorité du commandement américain. Ces Etats se verraient-ils pour autant dispensés de toute responsabilité si un acte internationalement illicite venait à être commis par leurs troupes dans ces conditions ?

²² Ces règles ont été dégagées par la Commission du droit international des Nations Unies dans son projet d'articles sur la responsabilité des Etats. La première partie de ce projet, portant sur l'origine de la responsabilité internationale, figure dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1980, vol. II, 2ème partie, pp. 29 à 32.

²³ PEREZ-GONZALEZ, Manuel, Les organisations internationales et le droit de la responsabilité, *R.G.D.I.P.*, 1988, p. 83 et les références.

b. Il faut répondre par la négative à cette dernière question. Tant dans ce cas de figure précis que de manière plus générale, un Etat peut, dans certaines conditions, encourir une responsabilité internationale pour un acte dont il n'est pas l'auteur immédiat mais à la commission duquel il a participé. Dans le présent conflit, ce sera le cas, par exemple, si un des Etats coalisés de la région limitrophe du théâtre des hostilités mettait une de ses bases aériennes à la disposition des Etats-Unis (acte licite en soi) pour leur permettre de lancer depuis celle-ci un raid au cours duquel il serait fait usage de l'arme nucléaire (acte internationalement illicite²⁴). La mise en cause de la responsabilité de cet Etat peut se faire par application de la théorie de la complicité. Celle-ci a été explicitée par la Commission du droit international dans l'article 27 de son projet de code sur la responsabilité des Etats²⁵ qui prévoit que

"l'aide ou l'assistance d'un Etat à un autre Etat, s'il est établi qu'elle est prêtée pour la perpétration d'un fait internationalement illicite réalisée par ce dernier, constitue elle aussi un fait internationalement illicite, même si, prise isolément, cette aide ou assistance ne constituait pas la violation d'une obligation internationale".

Une responsabilité individuelle pourrait ainsi peser sur chacun des coalisés qui ont participé à la commission d'un acte illicite par l'un d'entre eux, même si cette participation ne s'était traduite que par l'accomplissement d'actes licites en eux-mêmes. A défaut d'une telle participation, une responsabilité conjointe semble exclue, et les questions de responsabilité devraient se résoudre pour chaque Etat par application du critère du contrôle susmentionné.

c. L'inégalité de l'étendue des obligations qui pèsent sur chacun des coalisés pose aussi une question particulière de responsabilité. Si des dommages sont causés au patrimoine culturel ou naturel de l'Irak au cours d'une opération militaire à laquelle participent plusieurs Etats coalisés, dont certains seulement sont parties à la convention de l'Unesco de 1972 qui assure la protection de ce patrimoine²⁶, la question se pose de savoir quelle sera la responsabilité qui devra être supportée par chacun d'eux. Les obligations qui pèsent sur les parties au conflit peuvent en effet résulter de conventions auxquelles seulement certains de ces Etats sont parties ou de règles coutumières qui ne sont

²⁴ V. sur ce point la contribution d'Eric David.

²⁵ V. *supra*, note 3.

²⁶ Pour l'application de ce texte dans le présent conflit, v. la contribution d'Alain DAEMS et Olivier PAYE.

pas acceptées par tous. *A priori*, la naissance de la responsabilité internationale dans le chef d'un Etat suppose que la norme qu'il viole s'impose à lui ²⁷. Il se pourrait cependant que la responsabilité d'un Etat qui n'est pas lié par la norme violée par un autre Etat soit engagée du fait de "l'aide ou assistance" qu'il lui aurait apportée pour commettre cette violation, et ceci même si cette "aide ou assistance ne constituait pas la violation d'une obligation internationale". On l'aura compris, c'est aussi par l'application de la théorie de la complicité exposée ci-dessus que des Etats qui ne sont pas liés par une règle pourraient voir leur responsabilité internationale engagée pour la violation de celle-ci par un autre coalisé.

Il reste que la question demeure relativement théorique en l'es-pèce, puisque les Etats coalisés sont globalement liés par les mêmes obligations internationales ²⁸.

Le 12 février 1991.

²⁷ Article 16 du projet de la Commission du droit international, *op. cit.*

²⁸ On se référera sur ce point aux troisième et quatrième pages de la contribution d'Eric David.



LE STATUT DES ETATS NEUTRES DANS LE GOLFE

Eric Robert *

1. La situation des Etats tiers par rapport au conflit entre l'Irak et la coalition anti-irakienne pose le problème de la neutralité des Etats en temps de guerre. Aujourd'hui, différents pays sont directement concernés par l'extension éventuelle de la guerre. Certains, comme la Jordanie, l'Iran ou Israël, cherchent par dessus tout à éviter d'être entraînés dans le conflit. D'autres Etats, comme la Turquie, ont choisi, au contraire, de soutenir activement la coalition anti-Saddam Hussein. Quelle est la licéité de ces différentes attitudes? Un Etat membre des Nations Unies peut-il rester neutre par rapport à une action militaire recommandée par le Conseil de sécurité? Et si oui, dans quelles limites? Voilà quelques questions auxquelles nous tenterons d'apporter une réponse après avoir déterminé les règles de droit international qui régissent la matière.

2. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il faut distinguer deux types distincts de neutralité : la neutralité permanente et la neutralité occasionnelle. La neutralité occasionnelle est celle qui est adoptée par un Etat, de façon fortuite, à l'occasion d'un conflit armé. Elle se caractérise traditionnellement par deux éléments: l'abstention (le devoir de ne pas prendre part aux hostilités) et l'impartialité (l'obligation de non-discrimination de l'Etat neutre dans ses relations avec les belligérants) ¹. La neutralité permanente, ou la neutralité perpétuelle est la "*condition juridique d'un Etat dont le statut international prescrit qu'il doit rester toujours en dehors de tout conflit armé*" ². Cette neutralité perpétuelle peut être soit imposée conventionnellement, soit être le fruit de la seule

* Collaborateur scientifique au Centre de droit international de l'U.L.B.

¹ KOMARNICKI, T., *The Place of Neutrality in the Modern System of International Law*, R.C.A.D.I., 1952, I, p.406. ; ROUSSEAU, Ch., *Le droit des conflits armés*, Paris, Pedone, 1983, p. 373.

² *Dictionnaire de la terminologie de droit international*, Paris, Sirey, 1960, p. 414; MEYROWITZ, H., *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre*, Paris, Pedone, 1970, p.312. Mais il est également possible de donner une autre définition insistant plus sur la neutralité en temps de paix. La neutralité permanente serait l' "obligation de rester en paix de façon permanente avec les autres pays". SCHINDLER, D. *Aspects contemporains de la neutralité*, R.C.A.D.I., 1967, II, pp. 299-300.

volonté de l'Etat neutre³. C'est le statut choisi par la Suisse, l'Autriche ou encore Malte aujourd'hui; c'était le statut de la Belgique avant la première guerre mondiale⁴.

Si la neutralité occasionnelle a joué un rôle assez considérable au XIXe siècle et au début du XXe, l'évolution du droit de la guerre, tant en ce qui concerne la conduite des hostilités (*jus in bello*) qu'en ce qui concerne l'interdiction du recours à la force (*jus ad bellum*), a très considérablement limité le droit de neutralité⁵. Les mécanismes de sécurité collective instaurés par la Charte des Nations Unies n'ont fait que renforcer cette tendance, et certains auteurs ont été jusqu'à dire que la sécurité collective ne laissait plus de place à la neutralité⁶. L'admission de l'Autriche comme membre des Nations Unies en 1955 démontre bien que la neutralité, du moins perpétuelle, n'est pas nécessairement incompatible avec la Charte⁷. En fait, nous verrons que l'appartenance des Etats aux Nations Unies ne fait pas obstacle à ce que ceux-ci observent une certaine neutralité.

Etant donné le risque réel d'extension des hostilités avec le déclenchement de la phase terrestre des opérations, nous analyserons dans un premier temps, la portée du principe de l'abstention des Etats neutres par rapport au conflit militaire, et dans un second temps, le problème toujours présent de l'application des sanctions économiques.

1. La non participation aux hostilités : le problème de l'aide militaire directe aux belligérants

3. La question de l'aide militaire des Etats tiers à l'Irak dans la guerre du Golfe s'est posée assez rapidement depuis le début du conflit. Quelles sont les obligations qui pèsent sur l'Iran lorsqu'il accueille des avions militaires irakiens sur son territoire, et des navires de guerre irakiens dans ses ports? De même, quelle est la licéité des bu-

³ PAENSON, I., *Manuel de la terminologie du droit des conflits armés et des organisations humanitaires internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 486.

⁴ Voyez: NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER, P., et PELLET, A., *Droit International Public*, Paris, L.G.D.J., 1987, p. 847. ; CHAUMONT, Ch., Nations Unies et neutralité, *R.C.A.D.I.*, 1956, I, pp. 24-29 ; MEYROWITZ, H., *op.cit.*, pp. 315 ss.

⁵ Voyez SCHINDLER, D., *op.cit.*, p.234. et CHAUMONT, Ch., Nations Unies et neutralité, *op.cit.*, p. 9 ss.

⁶ Voyez. CHAUMONT, Ch., *op.cit.*, p.6 et ss. ; SCHINDLER, D., Aspects contemporains de la neutralité, *R.C.A.D.I.*, 1967, II, pp. 214-245. et MEYROWITZ, H., *op.cit.*, pp. 330 ss.

⁷ PAENSON, I., *Manuel ...*, *op.cit.*, p.478.

reaux de recrutement en Jordanie de volontaires pour les forces armées irakiennes? Enfin, la neutralité de l'Etat d'Israël se maintient-elle dans le conflit à partir du moment où ce dernier entend exercer en temps voulu son droit de légitime défense contre l'Irak ?

4. Le principe de non-participation des Etats tiers aux hostilités est le premier fondement de la neutralité traditionnelle. L'Etat qui n'est pas partie au conflit doit se garder d'intervenir dans le conflit ou de fournir une aide militaire aux belligérants. Mais, lorsque le Conseil de sécurité décide d'entreprendre, au titre de la sécurité collective, une action armée contre un Etat membre, à la suite d'une agression commise par ce dernier, (l'éventuelle) neutralité d'un autre Etat membre des Nations Unies est difficile à concilier avec les dispositions de la Charte. Il apparaît non seulement que tout Etat membre doit s'abstenir d'aider l'Etat agresseur, mais que de plus, il doit prêter assistance à l'Organisation lorsqu'elle décide des mesures collectives. L'article 2 § 5 de la Charte stipule en effet :

"Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un Etat contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive "

D'autres articles de la Charte impliquent également la quasi-absence de neutralité des Etats membres lorsque le Conseil de sécurité décide de prendre des mesures collectives contre l'un d'eux. En vertu de l'article 25, les Etats membres s'engagent à exécuter les décisions du Conseil de sécurité, et cette obligation est à nouveau exprimée à l'article 48 § 2 à propos des mesures prises au terme du Chapitre VII de la Charte.

La seule neutralité qui reste compatible avec l'ensemble des dispositions de la Charte des Nations Unies ⁸, est le droit pour un Etat membre de refuser de prendre part directement aux mesures coercitives prises par le Conseil de sécurité. Pourvu que l'Etat qui entend choisir cette forme de neutralité respecte le principe de la bonne foi - c'est-à-dire ne pas se déclarer neutre aux seules fins de se soustraire aux obligations de la Charte - il semble conforme aux buts des Nations Unies qu'un Etat recherche la paix en s'abstenant de recourir à la force. Cette voie est d'autant plus licite au regard de la Charte, qu'en l'espèce,

⁸ Pour de plus amples développements sur ce sujet, voyez le cours de Ch. CHAUMONT dont s'inspire cette partie de l'exposé (Nations Unies et neutralité, R.C.A.D.I., 1956, I, pp. 32-56 et sp.54-55).

le Conseil de sécurité n' a fait qu'*autoriser les Etats Membres qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien ... à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660*. Autrement dit, le Conseil a simplement recommandé aux Etats, et à certains seulement, un éventuel recours à la force ⁹.

5. Mais, si la Jordanie, l'Iran ou Israël ne sont aucunement tenus de s'engager militairement au côté des forces de la coalition anti-irakienne, ils sont néanmoins obligés de s'abstenir de fournir une quelconque aide militaire à l'Etat irakien en vertu de l'article 2 § 5 de la Charte exposé ci-dessus ¹⁰. L'examen du respect de cette obligation par les Etats de la région du Golfe peut se faire au regard des règles de la neutralité traditionnelle puisque ces dernières recourent et éclairent l'obligation existant à l'article 2 § 5. En effet, la portée de l'obligation d'abstention vis-à-vis d'un Etat contre lequel l'Organisation entreprend des mesures coercitives peut être déterminée en fonction des obligations qui incombent aux neutres puisque celles-ci pèsent *a fortiori* encore plus sévèrement sur les membres des Nations Unies en vertu de l'article 2 § 5.

- En ce qui concerne l'asile donné par un Etat neutre aux navires de guerre de l'un des belligérants, le droit international permet l'asile pourvu qu'il ne soit pas indûment prolongé, faute de quoi l'Etat neutre devra désarmer le navire et interner l'équipage. Il est de plus exclu que le neutre autorise un belligérant à se servir de ses ports comme base d'opération ¹¹. Quant au régime des aéronefs militaires, d'une part, l'Etat neutre peut interdire le survol de son espace aérien ¹², d'autre part, en faisant un parallèle avec le domaine de la guerre maritime, si l'Etat neutre accepte que des avions militaires d'un belligérant

⁹ MEYROWITZ, H., *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre*, Paris, Pedone, 1970, p. 347. L'auteur note que, "lors de la guerre de Corée, ni le Conseil ni l'Assemblée n'ont accusé les Etats membres qui n'ont pas donné suite aux recommandations d'action collective contre les agresseurs, d'enfreindre la Charte". Voyez aussi SCHINDLER, D., *op.cit.*, p.247.

¹⁰ Concernant l'interdiction de livraison de matériel militaire à l'Irak, c'est la résolution 661 relative à l'embargo qui impose des obligations aux Etats membres (voir *infra*).

¹¹ ROUSSEAU, Ch., *Le droit des conflits armés*, *op.cit.*, pp. 422-423. et PAENSON, I., *Manuel de la terminologie du droit des conflits armés et des organisations humanitaires internationales*, p.470

¹² Ce serait ainsi le droit le plus strict de la Jordanie en cas d'action israélienne contre l'Irak. Les forces armées suisses ont ainsi abattu durant la seconde guerre mondiale 244 avions des belligérants sans que ce droit leur ait été contesté; voyez ROUSSEAU, Ch., *op.cit.*, p. 512.

trouvent asile sur son territoire, il devrait procéder à l'immobilisation des avions et interner leur équipage¹³. Selon les informations en notre possession, les mesures prises par l'Iran seraient donc conformes au droit international.

- En ce qui concerne les bureaux de recrutement de combattants pour les forces armées de l'un des belligérants, leur existence sur le territoire de l'Etat neutre est incompatible avec leur statut. Le droit de la neutralité oblige les Etats à mettre fin à de telles pratiques¹⁴. Contrairement à l'Iran, la Jordanie, si elle tolérait aujourd'hui de telles pratiques au profit de l'Irak, commettrait une violation des règles du droit des gens.

6. Quant à la question de la neutralité d'Israël par rapport à la guerre du Golfe, il est plus difficile de tracer les limites entre neutralité et belligérance. Si l'on examine tout d'abord les termes de la résolution 678 du Conseil de sécurité, on remarque que l'Etat d'Israël a été implicitement écarté des nations prenant part à la coalition anti-irakienne. Le paragraphe 2 de la résolution impose la condition de la coopération des Etats membres de la coalition avec le gouvernement du Koweït. Or, le jour de l'adoption de la résolution, Israël ne coopérait pas avec le gouvernement du Koweït, et le conflit israélo-arabe aidant, il n'est pas près de pouvoir le faire à l'avenir. Par contre, Israël entre dans la définition du groupe des Etats qui apportent l'appui voulu aux mesures envisagées au paragraphe 2 de la résolution. En conséquence, selon la résolution 678, Israël est bien étranger aux hostilités; il est donc neutre au sens où nous l'avons envisagé au début de cette étude.

Mais la neutralité de l'Etat d'Israël par rapport à la guerre contre l'Irak doit également être analysée en fonction des attaques de missiles *Scud* et des ripostes israéliennes éventuelles. Le seul fait de subir les attaques de l'un des belligérants n'entraîne pas automatiquement le basculement de l'Etat neutre dans la guerre. C'est bien sûr une question juridique, mais également un choix politique qui s'inscrit dans l'exercice par l'Etat de sa souveraineté. En effet, comme le dit R. Kleen, "rester neutre pendant une guerre est un droit incontestable et inaliénable, appartenant à tout Etat libre et indépendant (...). Le droit d'un Etat indépendant de rester en paix est un droit primordial, parce qu'il fait partie de la souveraineté, qui rentre dans la notion même de l'Etat, dont elle est un attribut"¹⁵. A l'heure actuelle, le non-exercice par

¹³ *Ibid.*, pp. 509-513. (l'auteur donne en exemple, la pratique suisse durant la première et la seconde guerre mondiale à l'égard des avions des belligérants). Voyez aussi: PAENSON, I., *Manuel ...*, *op.cit.*, p. 472.

¹⁴ *Ibid.*, p.393

¹⁵ KLEEN, R., *Les lois et usages de la neutralité d'après le droit international conventionnel et coutumier des Etats civilisés, (1898-1900)*, I, p.75.

Israël de son droit de légitime défense contre l'Irak permet à Israël de rester neutre. Par contre, il serait beaucoup plus discutable de soutenir le maintien de la neutralité de l'Etat d'Israël en cas de riposte légitime aux attaques de missiles Scud. Peut-être le maintien de la neutralité dépendrait-il de la nature même de la réaction israélienne? Une opération concertée avec les forces de la coalition, ou encore avec l'aide flagrante de celles-ci, amènerait sans doute Israël à sortir de sa neutralité actuelle.

2. L'égalité de traitement des belligérants : le problème de l'application des sanctions économiques et militaires

7. L'obligation d'impartialité qui pèse sur l'Etat neutre selon le droit traditionnel de la neutralité concerne essentiellement, dans le cas de la guerre du Golfe, la question de l'aide économique à l'Irak. Les médias ont ainsi fait état d'une aide de l'Iran à l'Irak en matière alimentaire et de l'importation par la Jordanie de pétrole irakien. Quelle est la licéité d'une telle action en général et au regard du droit de neutralité?

8. Les obligations à charge de l'Iran ou de la Jordanie en cette matière ne relèvent plus du droit de la neutralité. L'acceptation par les Etats membres des Nations Unies des mécanismes de la sécurité collective s'analyse quant à ces effets sur le régime de la neutralité à une renonciation à ce statut. Tout d'abord, l'article 25 de la Charte prévoit que :

"Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte".

A la lecture de cet article, il est très clair que l'Etat Membre doit exécuter les décisions du Conseil et ne peut se retrancher derrière un quelconque droit de neutralité lorsqu'il s'agit d'appliquer les sanctions prévues, par exemple, par les résolutions 661, 665 et 670 (1990). Ensuite, l'article 2 § 5, déjà cité, s'oppose à ce qu'un Etat membre adopte une politique d'impartialité vis-à-vis des belligérants (l'Irak ou les membres de la coalition anti-irakienne) en cas d'action coercitive du Conseil de sécurité. En effet, l'article 2 § 5 impose deux obligations à l'Etat membre: une pleine assistance à l'Organisation, et une abstention de prêter assistance à l'Etat contre lequel l'Organisation agit. Il est vrai que l'on pourrait tirer de la différence des termes utilisés pour définir l'assistance concernant la première et la seconde obligation ("pleine assistance" pour l'une, et "s'abstiennent de prêter assistance" - et pas

oeuvre ¹⁶. L'Etat membre pourrait donner une certaine forme d'aide à l'Etat qui subit les mesures collectives. Mais, même si cette analyse est acceptée, de toute façon les résolutions 661, 665 et 670 imposent des obligations strictes, précises aux Etats membres, et limitent par conséquent toute possibilité d'adoption d'une ligne de conduite impartiale à l'égard des belligérants.

9. Concrètement, la quasi-totalité des échanges économiques avec l'Irak est devenue illicite au regard des résolutions prises par le Conseil de sécurité. Les Membres des Nations Unies ne peuvent se prévaloir en ce domaine d'un quelconque droit de neutralité. Bien sûr, tout est question d'examen des conditions tracées par les résolutions elles-mêmes. L'aide militaire à l'Irak est évidemment exclue. La résolution 661 décide que tous les Etats empêcheront :

"la vente ou la fourniture par leurs nationaux ou depuis leur territoire ou par l'intermédiaire de navires battant leur pavillon, de tous produits de base ou de marchandises, y compris des armes ou tout autre matériel militaire".

Par contre, la situation est différente pour les médicaments et les produits alimentaires. L'importation par l'Irak de médicaments est admis par l'embargo ¹⁷. L'importation des produits alimentaires est autorisée, sous réserve de sa justification eu égard à des considérations humanitaires ¹⁸. La marge de manoeuvre est par conséquent assez mince. Remarquons qu'un autre projet de résolution 666, qui n'a pas été adopté, stipulait que "l'approvisionnement en denrées alimentaires de base et une assistance médicale adéquate constituaient un droit fondamental de l'homme qu'il importe de protéger en toute circonstance" ¹⁹

La Jordanie ou l'Iran pourraient-ils se justifier du non-respect de l'embargo dans le cadre d'une politique plus neutraliste vis-à-vis de l'Irak ?

¹⁶ MEYROWITZ, H., *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre*, p. 344. note 16.

¹⁷ Voyez rés. 661 (§ 3. c) et la rés. 670 (§ 3).

¹⁸ Voyez rés. 661 (§ 3. c), la rés. 666 qui : 1° confère au seul Conseil de sécurité le droit de juger de l'existence de ses considérations humanitaires, 2° demande au Secrétaire général de l'O.N.U. de faire rapport d'urgence sur la nécessité de fournir des denrées alimentaires à la population civile d'Irak ou du Koweït, 3° donne instruction au Comité des sanctions d'acheminer ces denrées par la voie des institutions spécialisées de l'Organisation ou en coopération avec des organismes humanitaires., et la rés. 670 (§ 3).

¹⁹ Projet présenté conjointement par la Chine, Cuba et le Yemen (S/ 21742/ Rev.1), *Chronique O.N.U.*, décembre 1990, p. 19.

- Nous venons de voir que les considérations humanitaires - le droit de tout homme à un minimum de moyens de subsistance et d'aide médicale a été rejeté au Conseil de sécurité (France, Canada, Finlande, R.U. et E.U.). Elles ne semblent donc pas pouvoir être invoquées. Au contraire, la détermination de l'existence de considérations humanitaires est réservée au seul Conseil de sécurité.

- En ce qui concerne le pétrole irakien importé en Jordanie, cet Etat pourrait-il éventuellement justifier le non-respect de l'embargo au regard de l'article 50 de la Charte (droit de tout Etat de consulter le Conseil de sécurité lorsqu'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution des mesures collectives)? Et en effet, dès le 18 septembre, le Comité des sanctions - mandaté par le Conseil de sécurité - a lancé "un appel urgent aux Etats afin qu'ils aident immédiatement la Jordanie dans le but d'atténuer les conséquences des problèmes auxquels ce pays devait faire face suite à la situation dans le Golfe"²⁰. L'Arabie Saoudite, loin d'exécuter cette recommandation, a décidé de couper toutes les exportations de pétrole vers la Jordanie. Toutefois, il serait difficilement admissible pour la Jordanie de se prévaloir du droit de contre-mesure pour se justifier vis-à-vis de l'O.N.U. du non-respect de l'embargo alors qu'il s'agit du fait de certains Etats membres comme l'Arabie Saoudite. En définitive, le dernier argument que la Jordanie pourrait invoquer serait peut-être l'état de nécessité. Du moins, la condition du péril grave et imminent paraît réunie dès lors que l'on sait que l'Irak était le principal partenaire commercial de la Jordanie et qu'il a été effectivement touché de plein fouet par la crise²¹.

Conclusions

10. La possibilité pour les Etats tiers à la guerre du Golfe de conserver une certaine neutralité vis-à-vis du conflit est limitée. Leur adhésion aux mécanismes de sécurité collective en est le principal motif. Mais on s'aperçoit que, pour des raisons politiques et juridiques - la paix est le but premier de l'Organisation des Nations Unies - il est plus que jamais nécessaire de permettre aux Etats d'observer une certaine neutralité, que ce soit l'Iran, la Jordanie ou Israël, sauf à vouloir les contraindre à subir les fléaux de la guerre.

²⁰ *Chronique O.N.U.*, décembre 1990, p. 20.

²¹ CHARMANT, A., DEVEZEAUX DE LAVERGNE, J-G., LADOUX, N., Jordanie: l'étranglement, *Le Monde*, n° spécial : "Golfe. La guerre", février 1991, p. 29.

LA GUERRE DU GOLFE AU REGARD DU DROIT DES CONFLITS ARMÉS ET DU DROIT PÉNAL INTERNATIONAL

Eric DAVID *

"La statistique a démontré que la mortalité dans l'armée augmente sensiblement en temps de guerre".

A. Allais

En envahissant le Koweït le 2 août 1990, l'Irak a créé une situation de guerre qui, limitée d'abord à ces deux Etats, s'est ensuite étendue à tous les Etats qui ont décidé de participer aux hostilités. Juridiquement, une telle situation est régie par un faisceau de règles internationales complexes et aux objets divers, que l'on pourrait résumer en quatre formules simples:

- cessation des hostilités;
- limitation des hostilités;
- réparation des violations du droit international commises pendant ces hostilités ou à l'occasion de leur déclenchement;
- répression de certaines de ces violations.

Si la cessation des hostilités et la réparation des violations du droit international consécutives à ces hostilités relèvent du droit international général, en revanche, la limitation des hostilités et la répression des violations précitées relèvent de deux branches particulières du droit international: le droit des conflits armés et le droit pénal international.

La coexistence et l'application à une même situation de ces diverses catégories de règles entraînent une certaine incohérence, voire une contradiction : en effet, le droit des conflits armés postule le droit pour un Etat de mener des hostilités armées dans certaines limites, alors que les règles relatives à la cessation des hostilités postulent l'obligation pour l'Etat responsable de leur déclenchement, d'y mettre fin. Cette incohérence juridique s'explique aisément.

* Chargé de cours à l'U.L.B.

1) Il serait irréaliste de penser que l'interdiction du recours à la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat¹ va nécessairement empêcher le déclenchement de tout conflit armé; or, dans cette hypothèse, qui se vérifie malheureusement trop souvent dans les faits, il importe de canaliser et contrôler la violence armée: c'est le rôle du droit des conflits armés. Tout se passe comme si le recours à la force était un barrage, et le droit des conflits armés les digues formant les berges d'un canal destiné à accueillir et contenir les eaux du barrage en cas de rupture de ce dernier. Le droit des conflits armés apparaît donc comme un deuxième garde-fou au déferlement de la violence: il vise non à faire cesser le conflit, mais à le limiter; toutefois, le barrage ne doit pas moins être réparé, et de la même manière, la règle de l'interdiction du recours à la force ne cesse pas de s'appliquer une fois qu'elle a été violée.

2) Le recours illicite à la force par un Etat contre un autre Etat reste illicite, même si ce recours respecte les règles du droit des conflits armés. Considérer les choses autrement déboucherait sur une absurdité: il suffirait de violer une première fois l'interdiction du recours à la force pour que l'auteur de cette violation puisse ensuite continuer à faire usage de la force sans que cela constitue une violation supplémentaire de la règle. Autrement dit, la violation de l'interdiction du recours à la force légitimerait tout recours ultérieur à la force! Cette interprétation des conséquences de la mise en oeuvre du droit des conflits armés est absurde et doit donc être rejetée.

Il en résulte que l'Etat qui recourt illicitement à la force doit réparer toutes les conséquences de son fait, y compris les dommages provoqués par des faits ultérieurs pourtant conformes au droit des conflits armés; ce dernier n'est cependant pas juridiquement inutile car sa violation entraîne pour l'Etat qui porte déjà la responsabilité du conflit une responsabilité *supplémentaire* impliquant un devoir de réparation autonome et spécifique.

La contradiction entre les règles relatives à la cessation des hostilités et celles relatives à leur limitation n'est donc qu'apparente.

Voyons à présent le rôle du droit des conflits armés et du droit pénal international dans la guerre du Golfe.

¹ Charte des Nations Unies, art. 2 §4

I - LE DROIT DES CONFLITS ARMES

Ce droit est constitué de règles coutumières et conventionnelles dont certaines, parmi les plus élémentaires, sont plus que centennaires: protection des combattants blessés et des organismes de secours (Convention de Genève de 1864), limitation de la guerre aux combattants, interdiction de certaines armes qui "aggraverait inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat" (Déclaration de St-Pétersbourg de 1868²). Ces règles se sont développées au cours des années à travers diverses conventions internationales dont les plus connues, toujours en vigueur aujourd'hui, sont les 4ème et 5ème Conventions de La Haye de 1907³, le Protocole de Genève de 1925⁴, les quatre Conventions de Genève de 1949 et les deux Protocoles additionnels de 1977⁵.

Avant d'examiner très sommairement certains des principes énoncés par ces instruments, il faut se demander si tous s'appliquent au présent conflit. En droit international, une règle ne s'impose en effet à un Etat que dans la mesure où il l'a acceptée vis-à-vis de un ou plusieurs autres Etats. En l'espèce, il faut donc commencer par déterminer quels sont les Etats parties au conflit, et voir ensuite quelles sont les règles qui les lient.

Les parties au conflit sont d'un côté l'Irak et de l'autre, une coalition de quelque 28 Etats. On remarquera que ce sont des Etats considérés individuellement qui sont parties au conflit et non l'ONU comme telle. Le Conseil de Sécurité, dans sa résolution 678 du 29 novembre 1990 n'a en effet pas créé une force relevant de son autorité propre, mais il s'est borné à *autoriser* "les Etats membres qui coopèrent avec le gouvernement Koweïtien... à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer" toutes les résolutions demandant l'évacuation du Koweït par l'Irak.

Il s'agit donc de savoir quelles sont les règles du droit des conflits armés qui lieraient l'Irak, non pas à l'ONU, mais différents Etats de la coalition! Or, comme ces Etats restent juridiquement autonomes les uns par rapport aux autres et ne forment pas un organisme international doté d'une personnalité juridique propre, même s'ils coordonnent leur action au plan militaire, on pourrait théoriquement imagi-

² ROBERTS, A. and GUELFF, R. (Ed.), *Documents on the laws of the war*, Oxford, Clarendon Press, 1989, pp. 29-31.

³ ROBERTS, A. and GUELFF, R., *op. cit.*, pp 43- 69

⁴ ROBERTS, A. and GUELFF, R., *op. cit.*, pp 137- 146

⁵ ROBERTS, A. and GUELFF, R., *op. cit.*, pp 169- 337 and pp 387- 468

ner qu'il y aurait entre l'Irak d'un côté et les Etats de la coalition de l'autre, autant de systèmes de règles que d'Etats participant au conflit. Cette situation résulterait du fait que certaines conventions auraient été ratifiées par l'Irak et certains Etats de la coalition, mais non par d'autres.

En réalité, le problème reste purement académique car la plupart des règles conventionnelles de base lient tous les acteurs du conflit: Règlement de La Haye de 1907 en tant que règle coutumière, Protocole de Genève de 1925, Conventions de Genève de 1949, Résolutions 2444 (XXVIII) et 2675 (XXV) de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Quant au 1er Protocole additionnel de 1977 qui a été ratifié par plusieurs Etats de la coalition (Belgique, Canada, Italie, Arabie Saoudite, Koweït, Syrie...), il ne s'applique pas au conflit, puisque l'Irak n'y a pas adhéré.

Il n'y a donc qu'un seul - et non plusieurs - système de règles qui s'applique, fût-il incomplet. Quel en est le contenu?

Il faut d'abord souligner que le droit des conflits armés s'applique de manière égale à tous les Etats belligérants, quelle que soit la justice des causes défendues. Autrement dit, ce n'est pas parce que l'Irak a agressé le Koweït que les alliés peuvent utiliser n'importe quel moyen pour le combattre et le forcer à évacuer ce territoire. Ils ne peuvent employer que les armes et méthodes de combat non prohibées par le droit des conflits armés. Les règles de celui-ci doivent être identiquement respectées de part et d'autre. C'est tellement vrai que dans un certain nombre de cas, si ces règles sont violées par l'une des parties belligérantes, l'autre partie ne peut en tirer prétexte pour les ignorer à son tour (Cf. Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 60 § 5⁶, Convention de Genève de 1949, art. commun 63/67/142/158; voy. toutefois *infra* le cas du recours aux armes chimiques).

Les règles du droit des conflits armés sont à la fois très simples et très compliquées. Très simples dans la mesure où un peu de bon sens allié à un minimum d'humanité devrait permettre à tout profane d'en retrouver l'essentiel; très compliquées dans la mesure où bon nombre de ces

⁶ Le paragraphe 5 de l'article 60 énonce que :

" Les paragraphes 1 à 3 (de l'article 60) ne s'appliquent pas aux dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans des traités de caractère humanitaire, notamment aux dispositions excluant toutes formes de représailles à l'égard des personnes protégées par lesdits traités. " ;

règles sont détaillées, complexes, techniques, farcies d'exceptions et de limites diverses. Il est évidemment exclu de songer à tenter ici, ne fût-ce qu'une synthèse d'une réglementation qui comporte plusieurs centaines de dispositions. Tout au plus peut-on indiquer quelques principes élémentaires et montrer très brièvement comment ils s'appliquent à certains faits tels qu'ils ont été rapportés par les médias.

Deux situations doivent être distinguées:

- la conduite des hostilités lors des affrontements directs entre belligérants (1);
- le traitement des personnes au pouvoir de l'ennemi (2).

A. La conduite des hostilités et les affrontements directs entre belligérants

Cette situation relève pour l'essentiel du Règlement de La Haye ⁷ qui stipule que le choix des moyens de nuire à l'ennemi n'est pas illimité; en d'autres termes, on ne peut pas attaquer n'importe qui, n'importe quoi et n'importe comment!

a) ne pas attaquer n'importe qui : interdiction d'attaquer des non-combattants (Déclaration de St-Pétersbourg de 1868), et notamment des civils (Règlement de La Haye, art. 25 ⁸, Résolution 2444 (XXIII) et 2675 (XXV) de l'Assemblée Générale des Nations Unies), des personnes mises hors de combat (Règlement de La Haye, art. 23 c ⁹ Conventions de Genève de 1949, art. 12/1, 12/11, 13-14/111), les personnels sanitaires et de secours (Conventions de Genève, art. 24-26/1, 36-37/11, 20/IV).

Quid si des attaques dirigées contre des objectifs militaires entraînent des dommages collatéraux pour les civils? La question n'est réglée que dans le 1er Protocole additionnel (art. 51 § 6) qui ne s'applique pas au conflit, mais dont les principes pourraient, dans ce cas particulier, être considérés comme reflétant l'opinion de l'ensemble de la communauté

⁷ LE FUR, Louis et CHKLAVER, Georges, *Recueil des textes de droit international public*, 2ème éd., Paris, Dalloz, 1934, pp 215-219

⁸ L'article 25 qui stipule qu' :

"il est interdit d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus. "

⁹ qui interdit " de tuer ou de blesser un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou n'ayant plus les moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion."

internationale. Il en découle que des bombardements d'objectifs militaires touchant incidemment la population civile sont admissibles si les dommages causés à celle-ci ne sont pas excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu". Comptabilité macabre où il s'agit de déterminer le seuil de rentabilité militaire d'une opération armée ou encore le juste rapport humanitaire entre le nombre de combattants, d'avions, de missiles, d'armements, d'usines anéantis et le nombre de morts ou de blessés dans la population civile. Les Etats n'ont pas eu le cynisme de préciser le pourcentage de victimes civiles qui reste en-deçà de l' "excessif" et cela évitera aux servants des B52 américains ou aux opérateurs de Scud irakiens de se poser trop de questions lorsqu'ils appuieront sur le bouton de commande qui libèrera leurs engins de mort... De toute façon, si les forces sont aussi soucieuses qu'elles le prétendent de préserver les civils, elles devraient leur notifier ce qu'elles considèrent comme "objectifs militaires" (ministères, noeuds, voies et centres de communications et de télécommunications, usines, etc.) conformément à l'esprit de l'article 26 du Règlement de La Haye réaffirmé et développé par l'article 57 §2,c du Premier Protocole additionnel. Si l'on peut lâcher des bombes de près de 6 tonnes, on peut aussi éparpiller quelques milliers de tracts d'avertissement à la population. Ce genre de *tickets parade* dont les Américains sont spécialistes et qui a été mis en oeuvre sur le front pour encourager les forces irakiennes à désertir (c'est le cas de le dire...) est plutôt joli, ne fait de mal à personne, et peut même contribuer à sauver des gens.

Pour le reste, la technologie du laser, du senseur et de l'ordinateur semble avoir fait entrer le monde dans l'ère d'une guerre tellement précise, selon les comptes rendus officiels, que le discours la réduit à une simple action clinique (bombardements "chirurgicaux"), domestique (guerre "propre", opération de "nettoyage") sinon ludique (guerre "jouet", guerre "nintendo"); on en viendrait à oublier qu'au point d'impact du projectile, il y a des combattants mutilés, déchiquetés et des vies qui s'arrêtent. Mais ceci est conforme au droit des conflits armés.

b) Ne pas attaquer n'importe quoi : interdiction d'attaquer des biens civils (mêmes références que pour les civils), des biens culturels et des lieux de culte (Règlement de La Haye, art. 27 et 56), des établissements et unités sanitaires (ibid. et Conventions de Genève, art. 19/1, 23/II et 18/IV, etc...), l' environnement naturel (voy. ailleurs dans ce dossier l'analyse de A. Daems et O. Paye), et de manière plus générale, tout bien dont la destruction n'offre aucun avantage militaire particulier

(Règlement de La Haye, art. 23 g¹⁰)

Quid des installations nucléaires irakiennes bombardées par l'aviation américaine et britannique? L'attaque de pareils biens est interdite par le 1er Protocole additionnel, sauf si ces installations sont utilisées directement à l'appui d'opérations militaires, et si c'est le seul moyen de faire cesser ces opérations (art. 56 qui vise à protéger les ouvrages et installations contenant des forces dangereuses). Le 1er Protocole - répétons-le - ne s'applique cependant pas dans le conflit. L'Assemblée Générale des Nations Unies a toutefois adopté des résolutions interdisant aussi ce genre d'attaques¹¹ mais, comme elles n'ont jamais été acceptées par les États occidentaux, il semble difficile de voir dans cette interdiction une règle coutumière, surtout si ces installations devaient servir, comme on l'a dit, à la fabrication d'armes nucléaires. Dans cette hypothèse, ces installations apparaîtraient comme des objectifs militaires dont la destruction se justifierait au regard du droit commun.

Nous serions toutefois plus réservé si ces destructions avaient causé une radioactivité extérieure affectant gravement la population civile. D'après les alliés, ce n'aurait pas été le cas, mais nous ignorons comment ils ont pu procéder à ces vérifications... Auraient-ils aussi dans leur panoplie de gadgets électroniques, un nouveau type d'avion "reniflard"?

c) Ne pas attaquer n'importe comment : interdiction d'employer des armes qui causent "des maux superflus" (Règlement de La Haye, art. 23 e)¹² des armes à effets indiscriminés (Déclaration de St-Pétersbourg), des armes chimiques et bactériologiques (Protocole de Genève de 1925 concernant la prohibition d'emploi, à la guerre, de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques), des armes empoisonnées (Règlement de La Haye, art. 23 a), des armes incendiaires et nucléaires (en raison de leurs effets traumatiques excessifs, indiscriminés, chimiques et d'empoisonnement: textes qui précèdent et Résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies: 1653 (XVI), 2936 (XXVIII), 33/71 B, etc..., mais cette interdiction a toujours été contestée par les États occidentaux).

¹⁰ qui énonce qu'il est interdit "de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités militaires".

¹¹ Rés. 41/59 I, 3 déc. 1986; Rés. 42/38 F, 30 nov. 1987, etc...

¹² qui interdit :
"d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus."

Quid de la légalité des représailles? Si, par exemple, L'Irak utilisait des armes chimiques ainsi qu'il l'a déjà fait dans le conflit avec l'Iran, cela autoriserait-il les forces de la coalition à en faire autant contre l'Irak? Une réponse affirmative est probable car plusieurs Etats de la coalition parties au Protocole de Genève, y compris l'Irak d'ailleurs, ont émis une réserve par laquelle ils affirment ne plus être liés par l'interdiction énoncée au Protocole si l'adversaire ne la respecte pas. Dans cette hypothèse, les Etats de la coalition auraient donc des arguments pour utiliser, eux aussi, des armes chimiques contre l'Irak.

En revanche, un recours aux armes nucléaires à titre de représailles, ainsi qu'on l'a laissé entendre, même s'il s'agit d'armes tactiques dont l'usage serait limité aux forces armées dans le désert, resterait illicite au regard d'une part des résolutions précitées de l'Assemblée Générale des Nations Unies (mais rejetées par les États occidentaux), d'autre part des règles de base du droit des conflits armés qui interdisent l'emploi des armes empoisonnées (des experts de l'O.M.S. ont montré que les armes nucléaires produisaient des effets analogues à ceux des armes empoisonnées) et des armes qui causent des souffrances inutiles ou rendent la mort inévitable (Déclaration de St-Petersbourg, Règlement de La Haye, art. 23 e): à défaut de réserves spécifiques aux instruments portant ces interdictions, celles-ci ne peuvent être contournées, même sur base des représailles¹³.

B. Le traitement des personnes au pouvoir de l'ennemi

Les personnes visées ici sont les blessés, les malades, les naufragés, les prisonniers de guerre, les civils en territoire ennemi et en territoire occupé. L'essentiel des règles protégeant ces personnes figure dans les Conventions de Genève de 1949. Elles obligent les parties belligérantes, notamment, à:

- accorder le statut de prisonnier de guerre aux combattants capturés;
- traiter humainement les personnes en leur pouvoir;
- respecter le statut du territoire occupé.

a) Accorder le statut de prisonnier de guerre au combattant capturé implique qu'on ne peut exercer de poursuites pénales contre ce combattant du seul fait de sa participation aux hostilités (3ème Convention de Genève de 1949, art. 4); encore faut-il que ce combattant ait de son côté respecté au cours de ses actions le droit des conflits armés, sinon il

¹³ Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 60 § 5.

pourrait être poursuivi pour crimes de guerre par la Puissance détentrice (3ème Convention de Genève de 1949, art. 85). Le statut de prisonnier de guerre impose le respect d'un grand nombre d'obligations à charge de la Puissance détentrice: on ne les passera pas en revue, mais on notera que le traitement réservé par l'Irak aux pilotes et aviateurs alliés capturés (brutalités, déclarations forcées à la télévision irakienne, utilisation des prisonniers comme "boucliers humains", subordination de leur statut de prisonnier de guerre à l'octroi par Israël du statut de prisonnier de guerre aux prisonniers palestiniens) non seulement viole les art. 13, sur le traitement humain à accorder aux prisonniers de guerre, 17, sur le déroulement de l'interrogatoire du prisonnier de guerre et 23, sur la sécurité à accorder aux prisonniers de guerre, de la 3ème Convention de Genève, mais en outre constitue en certains de ses aspects un crime de guerre au regard de l' art. 13 sus mentionné et de l'art.130, qui énonce que:

" les infractions graves visées à l'article précédent sont celles qui comportent l'un ou l'autre des actes suivants, s'ils sont commis contre des personnes ou des biens protégés par la Convention : (...), la torture ou les traitements inhumains, (...); "

b) Traiter humainement toute personne au pouvoir de l'ennemi interdit de la maltraiter ou la discriminer (4ème Convention de Genève, relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, art. 27, 31, 32), d'exercer sur elle des représailles ou des peines collectives, des prises d'otages ou des déportations (*ibid.*, art. 33, 34, 49); les actes de brutalité et de pillage accomplis par les forces irakiennes contre la population civile du Koweït violent évidemment ces dispositions ainsi que les art. 46 (qui interdit la confiscation de la propriété privée) et 47 (qui interdit le pillage) du Règlement de La Haye; de même, le fait qu'au début du conflit, l'Irak refusait de laisser partir certaines catégories d'étrangers et les utilisait comme otages et comme "boucliers humains" violait les art. 34, 35 et 49 de la 4ème Convention de Genève, ce qui pouvait aussi constituer un crime de guerre au regard de l'article 147 de cette même Convention :

" Les infractions graves visées à l'article précédent sont celles qui comportent l'un ou l'autre des actes suivants, s'ils sont commis contre des personnes ou des biens protégés par la convention : (...), la torture ou les traitements inhumains, (...), la détention illégale, (...), la prise d'otages, (...). "

c) Respecter le statut du territoire occupé : l'occupation d'un territoire n'implique pas le droit de l'annexer, ainsi que l'avait rappelé le Conseil

de Sécurité à propos des territoires occupés par Israël en 1967 ¹⁴. Non seulement, l'Etat occupant a le devoir de respecter autant que possible les lois de l'Etat occupé (Règlement de La Haye, art. 42-56; 4ème Convention de Genève, art. 64) ¹⁵ mais en outre, le Conseil de Sécurité a expressément décidé que l'annexion du Koweït par l'Irak n'avait "aucun fondement juridique", était "nulle et non avenue", et ne devait être reconnue par aucun Etat ou organisme international ¹⁶.

D'abord avec l'Iran, ensuite avec le Koweït, le gouvernement irakien n'a pas hésité à violer les deux règles sacro-saintes de base du droit international: le respect de la souveraineté des Etats et l'interdiction du recours à la force. Au cours de ces deux conflits, il a également violé diverses règles du droit des conflits armés et des droits de l'homme. Toutes ces violations doivent faire l'objet de réparations appropriées. Peut-on aller plus loin et poursuivre pénalement leurs auteurs? C'est ce qu'on va examiner à présent.

II - LE DROIT PENAL INTERNATIONAL

Le droit pénal international est une partie du droit international qui érige en "infractions internationales" certaines violations graves du droit international. Le caractère international d'une infraction signifie que tout Etat qui reconnaît cette incrimination doit ou bien poursuivre l'auteur de l'infraction, ou bien l'extrader vers l'Etat qui a un titre pour le réclamer, et ce, quels que soient la nationalité de l'auteur, la nationalité de la victime et le lieu de l'infraction.

La source de l'incrimination internationale d'un fait est généralement conventionnelle, encore que certaines incriminations internationales soient d'origine coutumière (la piraterie, par exemple). Bien entendu à l'instar de toute autre règle de droit international, les seules incriminations internationales applicables à un belligérant sont celles figurant dans des règles admises par ce belligérant et par tout autre Etat qui voudrait les appliquer.

Dans le cadre de la présente note, on ne peut évidemment qu'esquisser très sommairement et sans beaucoup de nuances ces règles et principes.

¹⁴ Résolution 242, 22 nov. 1967, préambule, 2ème considérant

¹⁵ qui énonce que "*La législation pénale du territoire occupé demeurera en vigueur, (...) "*

¹⁶ Rés. 662 et 664, 9 et 18 août 1990.

En ce qui concerne le conflit du Golfe, deux questions se posent :

- des infractions internationales ont-elles été commises ?
- dans l'affirmative, comment les réprimer ?

A - La nature des infractions internationales

L'invasion du Koweït par l'Irak ainsi que divers faits commis par l'Irak à l'occasion de cette invasion et au cours de la lutte contre la coalition alliée correspondent à certains des crimes poursuivis et réprimés à Nuremberg en 1945 - 1946, à savoir : des crimes contre la paix, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

1. Les crimes contre la paix

L'invasion du Koweït par l'Irak le 7 août 1990 constitue une agression répondant parfaitement aux critères de la définition de l'agression, telle qu'elle a été arrêtée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 14 décembre 1974 (Rés. 3314 - XXIX). En tant que guerre d'agression, elle constitue un "crime contre la paix" engageant la responsabilité internationale de ses auteurs (même résolution, art. 5 §2; dans le même sens, résolution 2625 (XXV), 1er principe, 2ème al.; Statut du Tribunal militaire international de Nuremberg et de Tokyo, art. 6, a et art. 5 a), c'est-à-dire principalement les dirigeants irakiens.

2. Les crimes de guerre

Un certain nombre de faits ont été commis au cours de ce conflit qui peuvent s'apparenter à des crimes de guerre :

- massacres de civils au Koweït par les forces irakiennes¹⁷
- traitements inhumains infligés à quelques mêmes civils¹⁸
- destruction de biens et actes de pillage¹⁹
- prise d'otages occidentaux au Koweït et en Irak et utilisation de ces otages comme boucliers humains²⁰
- traitements inhumains infligés aux prisonniers de guerre alliés (3ème Convention de Genève, art. 130).

¹⁷ 4ème Convention de Genève, art. 147

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ *ibid.*

²⁰ *ibid.*

Ces faits tombent également sous le coup des art. 6 b) et 5 b) des Statuts des Tribunaux militaires internationaux de Nuremberg et de Tokyo.

Quid des bombardements de civils effectués par l'Irak à l'aide de missiles Scud sur certaines villes d'Israël et d'Arabie Saoudite, ou des bombardements alliés effectués sur des villes irakiennes et qui n'auraient pas été aussi "chirurgicaux" qu'on l'a laissé entendre? De tels faits sont des crimes de guerre au regard de l'art. 85 §3 du 1er Protocole additionnel, mais on a vu que celui-ci ne s'appliquait pas au conflit. Pourrait-on invoquer le précédent du jugement de Nuremberg? Sûrement pas: le Tribunal de Nuremberg s'est prudemment abstenu de réprimer les bombardements de Londres, Coventry, Anvers ou Rotterdam par les Allemands, sinon il aurait fallu également poursuivre les responsables des bombardements alliés autrement plus meurtriers de Berlin, Cologne et Dresde, pour ne pas parler de ceux de Tokyo, Hiroshima ou Nagasaki !

Quid si des armes bactériologiques ou chimiques étaient utilisées dans le présent conflit? Aussi étonnant que cela puisse paraître, aucun instrument juridique en vigueur n'incrimine un tel fait qui constitue pourtant une violation grave du droit international.

Si ni les bombardements de civils, ni l'emploi d'armes chimiques ou bactériologiques n'apparaissent comme des infractions internationales constitutives de crimes de guerre dans le cas du conflit du Koweït, rien n'empêche cependant un Etat de considérer ces faits comme des "homicides" ou des "coups et blessures" visés par les incriminations de son droit pénal interne: s'ils ne sont pas incriminés au plan international, ces faits restent des violations du droit des conflits armés; ils ne peuvent donc être justifiés par l'état de guerre et dans la mesure où ils correspondent à des infractions pénales internes, ils pourraient donner lieu à des poursuites pénales contre leurs auteurs: c'est comme cela qu'on a raisonné après la deuxième guerre mondiale dans beaucoup de pays pour réprimer les "crimes de guerre" alors que cette notion était inconnue du droit pénal interne.

Cette éventualité reste toutefois théorique. Ne pourrait-on alors considérer que ces faits, à défaut d'être des crimes de guerre, seraient des crimes contre l'humanité ?

3. Les crimes contre l'humanité

En tant qu'"actes inhumains commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre (...) pour des motifs politiques (...)",²¹ les faits précités, à défaut de constituer des crimes de guerre pourraient apparaître comme des crimes contre l'humanité. Les travaux actuels de la Commission du droit international (organe subsidiaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies chargé de codifier et développer le droit international) confirment cette possibilité en soulignant le caractère "poreux" de la distinction entre crimes de guerre et crimes contre l'humanité²². L'Assemblée Générale des Nations Unies a également déclaré à plusieurs reprises, mais toujours avec l'opposition des Etats occidentaux, que toute forme d'utilisation des armes nucléaires constituait "une violation de la charte des Nations Unies et un crime contre l'humanité"²³.

B- La répression des infractions internationales

Si l'invasion du Koweït et les faits commis à l'occasion de cette invasion et du conflit avec les forces de la coalition constituent des infractions internationales, ils doivent être réprimés, ce qui soulève trois questions :

- qui va poursuivre ?
- qui va-t-on poursuivre ?
- peut-on poursuivre pour d'autres faits que ceux commis dans le cadre du conflit du Koweït ?

1. Qui va poursuivre ?

Les poursuites pénales peuvent être organisées soit au plan international, soit au plan interne, soit aux plans à la fois interne et international.

A l'issue de la guerre du Koweït, les Etats vainqueurs peuvent comme après la Deuxième guerre mondiale, créer conventionnellement une cour criminelle internationale. Eu égard d'une part aux précédents de Nuremberg et de Tokyo, d'autre part aux sources existantes de droit

²¹ art. 6 c et 5 c des statuts des tribunaux militaires internationaux de Nuremberg et de Tokyo

²² Rapport C.D.I., 1987, doc. ONU A/42/10, p. 31

²³ Rés. 42/39 c, 30 nov. 1987.

pénal international rapidement évoquées ci-dessus, cette éventualité est imaginable et il ne se poserait aucun problème de rétroactivité. Il ne s'agirait en effet que d'appliquer un droit dont l'existence est certaine même si sa mise en oeuvre est généralement mise en veilleuse.

A défaut de cette solution internationale dont la théâtralité serait à la mesure des faits à réprimer, c'est aux Etats individuellement qu'il appartiendrait d'assurer la répression des infractions commises au cours du présent conflit. Techniquement, rien ne s'y oppose pour tout Etat dont les règles du droit pénal international font partie de son ordre juridique interne. Politiquement, en revanche, c'est un autre problème.

Troisième possibilité : une combinaison, comme en 1945, de poursuites pénales à la fois internationales et nationales; le tribunal international jugerait les principaux responsables politiques des infractions commises dans le cadre du conflit; les prévenus de rang inférieur seraient renvoyés devant les tribunaux internationaux plus spécifiquement concernés par leurs infractions (par exemple, en raison de la nationalité des victimes ou du lieu où elles ont été commises).

2. Qui va-t-on poursuivre ?

Thémis a les yeux bandés et applique la loi à quiconque l'enfreint. Pourtant, si les forces de la coalition l'emportent et décident d'instituer des poursuites pénales contre les auteurs de crimes internationaux commis pendant la guerre du Koweït, il ne fait guère de doute que ce sera une justice de vainqueurs, donc une justice à sens unique: loin d'avoir les yeux bandés, Thémis aura des oeillères. Seuls Saddam Hussein et ses collaborateurs seront accusés de crimes contre la paix, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité et l'on ne risque guère de retrouver à ses côtés le gouvernement de George Bush qui a commis un crime contre la paix à Panama, ou celui de Hafez Al Assad responsable de crimes contre l'humanité lors de l'écrasement de la rébellion des Frères musulmans dans la ville de Harna, sans parler de l'occupation par la Syrie du tiers du Liban, ni des violations des droits de l'homme commises par l'Arabie Saoudite, le Koweït, Bahrain et régulièrement dénoncées par Amnesty International. Des accusés donc, il y en aura, mais uniquement parmi les vaincus. C'est certainement regrettable, et Thémis n'en sortira pas grandie mais il vaut cependant mieux une justice partielle que pas de justice du tout.

Quid du fait que les accusés seraient un chef d'Etat et des hauts responsables politiques ? L'immunité de juridiction et d'exécution traditionnellement reconnue à cette catégorie de personnes ne jouerait pas dans le cas de préventions internationales mises à leur charge ainsi que cela a

été mis en évidence lors des jugements des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo ²⁴.

3 - Peut-on poursuivre pour d'autres faits que ceux commis dans le cadre du conflit du Golfe ?

Théoriquement, rien ne s'y oppose, et il serait imaginable qu'à l'occasion des procès intentés aux dirigeants irakiens, on les poursuive aussi pour l'agression perpétrée contre l'Iran (crime contre la paix), les bombardements de civils en Iran (crimes contre l'humanité), l'utilisation de gaz contre l'Iran et au Kurdistan (id.), les autres violations des droits de l'homme commises en Irak (id.). Ces faits sont réputés imprescriptibles par la Convention des Nations Unies sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité (26 nov. 1968), et même si l'Irak n'est pas partie à cette Convention, cette imprescriptibilité découle du fait que les infractions en cause relèvent du droit international et que celui-ci ignore toute forme de prescription.

CONCLUSION

Apparemment respecté par les Etats de la coalition, selon les informations qui nous parviennent, le droit des conflits armés semble trouver dans les progrès de la technologie les moyens et les causes de son respect. Maigre consolation quand on sait ce que les sommes englouties par le développement des armements auraient permis de faire si on les avait consacrées à une autre guerre: celle menée contre la faim, la misère, le sous-développement.

En revanche, visiblement violé par l'Irak au même titre d'ailleurs que les règles de base du droit international, le droit des conflits armés pourrait être l'occasion de rappeler à l'opinion publique que, comme le droit civil ou commercial, il est bien du droit, si les vainqueurs de demain traduisent en justice ceux qui l'ont transgressé hier et aujourd'hui.

Cette répression de circonstance provoquera sans doute sarcasme et ironie désabusée. Réaction compréhensible dans un monde où les pires atrocités sont rarement punies quand elles ne sont pas tout simplement pardonnées ou amnistiées. Il n'empêche: un nouveau Nuremberg serait un jalon de plus vers l'avènement d'un droit plus effectif, un nouveau précédent à invoquer pour secouer l'indifférence des uns face au crime

²⁴ art. 7 et 6 des Statuts des deux tribunaux.

organisé des autres. Ce n'est pas que nous nourrissons à l'égard du droit de grandes espérances pour résoudre les contradictions de la planète, mais du moins peut-il parfois aider à en réparer certains effets. Ce serait ici, sans doute, un des rares éléments positifs de cette guerre.

31 janvier 1991

LA GUERRE SALE : LES REGLES DU DROIT INTERNATIONAL APPLICABLES À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

par Alain Daems* et Olivier Paye°

*"La première pollution, actuellement, c'est Saddam Hussein.
On me dira que le pétrole brûle. Et alors?
Il finit dans les voitures de toute manière!"*

Brice Lalonde, *interview, Le Monde*, 26 janvier 1991.

Introduction (§ 1-2)

I. L'application partielle des règles spécifiques de protection de l'environnement dans la guerre du golfe. (§ 3)

- A. Les marées noires. (§ 4 - § 13)
- B. Les nuages noirs. (§ 14 - § 16)
- C. La pollution radioactive et chimique. (§ 17 - § 21)

II. L' applicabilité des règles du droit international général. (§ 22)

- A. Les principes généraux de protection de l'environnement en cas de conflit armé. (§ 23 - § 25)
- B. La règle coutumière d'utilisation non dommageable du territoire. (§ 26 - § 32)

Conclusion (§ 33 - § 35)

* Collaborateur au Centre de droit international de l'ULB.

° Animateur-fondateur de l'association "Droit des gens".

Introduction

1. Le présent article n'a pas pour prétention de séparer le bon grain de l'ivraie dans les informations sur les atteintes à l'environnement commises dans le cadre du conflit du golfe.

On le sait, les informations relatives à cette guerre sont soumises aux ciseaux des censeurs¹.

Il ne faut cependant pas être grand clerc pour comprendre que la guerre est presque aussi coûteuse pour la nature que pour l'humanité².

Tenant compte du manque de recul chronologique par rapport aux événements, notre ambition est donc de déterminer les règles du droit international ayant trait à la protection de l'environnement qui sont susceptibles de s'appliquer dans ce conflit, plutôt que d'essayer d'établir la responsabilité de tel ou tel belligérant.

2. Dans la première partie de cette contribution nous parlerons des situations spécifiques d'atteinte à l'environnement et des obligations spécifiques qui s'y rapportent. Dans la seconde partie nous nous attacherons à montrer que le droit international n'est pourtant pas complètement désarmé face aux atteintes causées à l'environnement par les belligérants.

I. Interdictions spécifiques de porter atteinte à l'environnement

3. Les situations précises pour lesquelles les Etats ont à assumer des obligations internationales en matière d'environnement n'ont pas été, le plus souvent, envisagées dans le cadre d'un conflit armé. Certains instruments juridiques témoignent de ce que tous les moyens ne sont pas autorisés pour nuire à l'ennemi. Il y a donc des règles de protection de l'environnement qui trouvent leur source dans le droit des conflits armés et des normes du droit de l'environnement prévues pour le temps de paix mais qui s'appliquent pourtant en cas de conflit, à l'égard des Etats non belligérants notamment. Il s'agit maintenant d'évaluer leur pertinence et leur force obligatoire devant les atteintes spécifiques subies par l'environnement.

¹ Le mardi 5 février 25 experts de 12 agences spécialisées des Nations Unies et de l'industrie pétrolière ont participé, à Genève, à une réunion d'urgence convoquée par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement. L'organisme s'est plaint du manque d'informations relatives à la marée noire. Voy. *El Pais*, 6/2/91.

² Roger Cans, "La guerre, fauteur de crimes écologiques: des plaines mitraillées en 1914-1918 à la marée noire du Golfe en passant par Hiroshima et les défoliants du Vietnam, toutes les grandes batailles du vingtième siècle ont été coûteuses aussi pour l'environnement.", *Le Monde*, 30/1/1991.

A. Pollution causée par la marée noire.

4. Le pétrole aurait commencé de couler, le 19 janvier 1991, à la fois des vannes du terminal koweïtien de *Sea Island* et des soutes des tankers amarrés à cet endroit³. Les Etats-Unis accusent l'Irak d'avoir ouvert délibérément les vannes de la station koweïtienne d'Al-Ahmadi⁴ puis, plus tard, d'un terminal irakien situé dans la péninsule de Fao⁵. L'Irak, pour sa part, rend les coalisés responsables de la première nappe noire qui aurait été causée par le bombardement d'au moins deux pétroliers irakiens⁶. En tout état de cause, le mystère persiste en ce qui concerne l'établissement de la responsabilité de chaque belligérant dans la perpétration de cette catastrophe écologique. Il y aurait actuellement trois grandes taches de pétrole dans les eaux du golfe persique⁷, dont la plus grande mesurerait de 60 à 90 kilomètres de long sur une quinzaine de large et dériverait vers les côtes d'Arabie Saoudite et vers l'archipel de Bahrein⁸. Elle menacerait ainsi l'approvisionnement en eau des pays de la côte est de la péninsule arabique⁹, approvisionnement assuré en grande partie par des usines de dessalement de l'eau de mer¹⁰. L'Arabie Saoudite a dû fermer une première usine de dessalement le vendredi 8 février 1991¹¹. La faune et la flore marines sont elles aussi touchées : cent mille oiseaux migrateurs et au moins autant de poissons seraient déjà morts à cause de la marée noire¹². Certains experts estiment que les eaux du golfe mettront deux cents ans pour résorber tous

³ Déclarations du Général Schwarzkopf, commandant en chef des forces alliées, rapportées par le *International Herald Tribune* du 28/1/91. Ce journal cite en outre un conseiller ministériel saoudien qui attribue la responsabilité de ce fait à un bombardement irakien accidentel de silos de stockage.

⁴ *Le Soir*, 31/1/91, p. 4 et *Libération*, 26 et 27/1/91, p.3 et 28/1/91, pp. 2 et 5.

⁵ *Le Soir*, 31/1/91, p. 4 et 1/2/91, p. 3.

⁶ *Libération*, 28/1/91, p. 2 et *Le Soir*, 28/1/91, p. 5.

⁷ *El Pais*, 6 février, p. 2.

⁸ *Le Soir*, 21/1/91, p. 4.

⁹ *Le Soir*, 26/1/91, p. 3.

¹⁰ *El Pais*, 27/1/91, p. 3. Les experts interrogés estiment à 90 % la population koweïtienne et saoudienne qui se trouve dans cette situation. Ce chiffre est confirmé, en ce qui concerne l'alimentation en eau potable des habitants de Ryad, par *Libération*, 28/1/91, p. 5.

¹¹ C'est l'Agence saoudienne de météorologie et de protection de l'environnement qui l'annonce. L'usine, qui appartient à la société Aramco, est située à Safaniya. *International Herald Tribune*, 9-10 février 1991, p. 3.

¹² *Le Soir*, 31/1/91, p. 5.

les dommages causés par la marée noire¹³.

5. Le seul instrument du droit de la guerre qui est susceptible de régir les atteintes causées par la marée noire à l'environnement est la Convention des Nations Unies de 1977 sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles¹⁴ (Convention "Enmod"). Son article 1 se lit comme suit:

"1. Chaque Etat partie à la présente convention s'engage à ne pas utiliser à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles des techniques de modification de l'environnement ayant des effets étendus, durables ou graves, en tant que moyens de causer des destructions, des dommages ou des préjudices à tout autre Etat partie".

L'article 2 de la Convention ajoute que:

"l'expression techniques de modification de l'environnement désigne toute technique ayant pour objet de modifier - grâce à une manipulation délibérée de processus naturels - la dynamique, la composition ou la structure de la Terre, y compris ses biotopes, sa lithosphère, son hydrosphère et son atmosphère, ou l'espace extra-atmosphérique".

6. L'ouverture par l'Irak des vannes des stations de pompage est une situation couverte par la Convention. En effet, il s'agit d'un acte visant à modifier intentionnellement la composition ou la structure de l'hydrosphère terrestre et qui aura des conséquences "étendues, du-

¹³ Il s'agit notamment des spécialistes de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, la plus importante organisation non gouvernementale travaillant pour la défense de l'environnement dans une perspective mondiale, *El Pais*, 30/1/91, p. 24. Voy. l'article intitulé : "Los expertos opinan que el golfo pérsico puede tardar 200 anos en recuperarse de la marea negra".

¹⁴ Texte de la convention dans *Manuel de la Croix-Rouge internationale*, Genève, C.I.C.R., 1983. Pour une analyse de la Convention, voyez Fischer, G., "La Convention sur l'interdiction des techniques de modification de l'environnement à des fins hostiles", dans *A.F.D.J.*, 1977, pp.820-836; et pour une lucide critique de la portée réelle de cet instrument, Vincineau, M., "Environnement: une nouvelle arme de guerre", *Le Monde Diplomatique*, avril 1977, p.40.

rables ou graves" sur l'environnement ¹⁵. Toutefois l'Irak n'étant pas partie à cette Convention, les règles évoquées ci-dessus ne lui sont pas opposables. Par contre, les États-Unis comme le Royaume-Uni, l'Italie ou les Pays-Bas sont eux bel et bien parties à cette Convention et pourraient donc voir leur responsabilité engagée pour avoir violé la Convention. Il faudrait alors cependant prouver qu'en bombardant des pétroliers ou des plates-formes pétrolières, leur intention était de modifier la composition ou la structure de l'hydrosphère terrestre. Cette hypothèse nous semble peu vraisemblable. Dès lors, il nous faut conclure que les règles édictées par la Convention des Nations Unies de 1977 ne s'appliquent pas en l'espèce.

7. Un autre instrument du droit de la guerre pourrait régir le type de situation décrite ci-dessus. Il s'agit du 1er Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux * .

Son article 54 affirme à l'alinéa 2:

"Il est interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que ... les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation..."

8. L'ouverture par l'Irak des vannes de plusieurs stations de pompage, de même que le bombardement par les coalisés de tankers et de plates-formes pétrolières sont des actes qui pourraient entrer dans le cadre de l'interdiction portée par l'article 54 du 1er Protocole puisque l'on connaît l'importance de l'eau du golfe dans l'approvisionnement en eau des populations civiles, du Koweït et d'Arabie Saoudite entre autres. Néanmoins, comme la plupart des belligérants ne sont pas parties à ce Protocole ¹⁷, les règles qui y sont contenues ne s'appliquent pas en l'espèce.

¹⁵ Voy. les accords interprétatifs de la Convention n°1 et 2 qui définissent les termes "étendus, durables ou graves" et qui citent "an upset in the ecological balance of a région" comme une conséquence de l'utilisation de techniques de manipulation délibérée de processus naturels couverte par la Convention, dans *Documents on the Laws of War*, éd. par ROBERTS, A. et GUELFF, R., 2ème édition, Clarendon Press, Oxford, 1989, pp. 377-378.

¹⁶ Texte du Protocole dans *Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, C.I.C.R., Genève, 1977, pp. 3 et ss.

¹⁷ Ainsi, ni les États-Unis, ni la France, ni le Royaume-Uni, ni l'Irak par exemple ne sont tenus d'appliquer les règles contenues dans le 1er Protocole additionnel.

9. Le droit de la guerre étant manifestement démuné de règles spécifiquement applicables aux dommages causés par la marée noire, il faut chercher dans le droit international de l'environnement, les règles régissant les relations entre Etats belligérants et Etats tiers au conflit. En effet, le droit international exige qu'en temps de guerre, les traités multilatéraux continuent à régir les rapports entre belligérants et Etats tiers au conflit alors même qu'ils sont le plus souvent suspendus entre belligérants¹⁸. Ainsi, les belligérants doivent remplir vis-à-vis des neutres les obligations de prévention et de coopération contenues dans la Convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la Mer¹⁹. Bien que cette Convention ne soit pas encore entrée en vigueur, elle est néanmoins codificatrice de coutume en ce qui concerne les règles qu'elle énonce en matière de pollution marine²⁰; l'article 192 pose l'obligation générale des Etats "de protéger et de préserver le milieu marin". De manière plus spécifique, l'article 194 de cette Convention dispose que

"Les Etats prennent toutes les mesures nécessaires pour que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle le soient d'une manière à ne pas causer de préjudice par pollution à d'autres Etats et à leur environnement (...)".

Enfin les articles 197 à 201 édictent des mesures de coopération générale et spécifique à adopter par les Etats.

Ces règles lient donc tous les Etats parties au conflit du golfe puisqu'elles ont un caractère coutumier. En plus, il existe une conven-

¹⁸ BOTHE, M., CASSESE, A., KALSHOVEN, F., KISS, A., SALMON, J. et SIMMONDS, K., *La protection de l'environnement en temps de conflit armé*, rapport auprès de la Commission des Communautés Européennes, doc. SJ/110/85, pp. 46 et 47 et HALKIOPOULOS, T., "Interférences des règles du Nouveau Droit de la Mer et celles du Droit de la guerre" dans *Traité du nouveau droit de la mer*, éd. par DUPUY, R-J. et VIGNES, D., Paris, Economica et Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 1098.

Une tendance s'affirme cependant qui considère que la suspension des règles conventionnelles entre belligérants doit être examinée au cas par cas et se limiter aux obligations dont l'exécution est incompatible avec le temps de guerre. Voy. le Rapport Bengt Broms, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1982, vol. 59 II, pp. 176-181.

¹⁹ Texte de la Convention dans *Traité du nouveau droit de la mer*, pp. 1169-1360. Il est à noter que l'Irak et le Koweït entre autres ont déjà ratifié cette Convention.

²⁰ DUPUY, P-M. et REMOND-GOUILLOUD, M., "La préservation du milieu marin" dans *Traité du nouveau droit de la mer*, pp. 1006-1007.

tion régionale ratifiée par tous les Etats du golfe, qui contient également des obligations similaires.

10. Il s'agit de la Convention de Koweït de 1978 pour la coopération en vue de la protection du milieu marin contre la pollution²¹, qui lie aussi l'Irak et dont l'article III (a) établit que:

"Les Parties contractantes prennent individuellement et/ou conjointement toutes mesures appropriées (...) pour prévenir, réduire et combattre la pollution du milieu marin dans la zone maritime"

et l'article IX ajoute que:

"Les Parties contractantes prennent individuellement et/ou conjointement toutes mesures nécessaires pour faire face à des situations critiques dans la zone maritime, quelle que soit la cause de telles situations, et afin de réduire ou d'éliminer les dommages qui en résultent".

11. Les belligérants ont donc vis-à-vis des Etats non parties au conflit l'obligation de prévenir toute pollution marine et *a fortiori* de ne pas accomplir des actes entraînant une telle pollution. De même, les Etats belligérants doivent, dans la mesure du possible, continuer de coopérer avec les Etats neutres en vue de prévenir et, le cas échéant, de lutter contre la pollution qui pourrait affecter les eaux de ces Etats neutres. Au surplus, cette obligation de coopérer avec les neutres implique que chaque belligérant a "...au moins l'obligation de ne pas empêcher son adversaire d'intervenir efficacement en vue de réduire la pollution. Si un accord entre les belligérants est nécessaire afin de parvenir à ce résultat, les Etats neutres ont un droit à ce que les belligérants parviennent à un tel accord"²². Il nous faut constater, à cet égard, que le refus de l'Irak de participer à une réunion des ministres de l'environnement organisée à l'initiative de l'Iran et consacrée à l'étude de moyens de lutte contre la marée noire²³ entre en contradiction avec son obligation de coopération.

²¹ Texte de la Convention dans *International Legal Material*, 1978, vol.17, p. 511 et ss.

²² BOTHE, M., CASSESE, A., KALSHOVEN, F., KISS, A., SALMON, J. et SIMMONDS, K., *Op. cit.*, p. 44.

²³ *El Pais*, 4/2/91, p. 2. De même, l'éventuel refus de cet Etat d'accepter l'aide d'organismes spécialisés en la matière serait contraire à son obligation de coopération.

12. Enfin, un autre instrument du droit international de l'environnement pourrait s'appliquer en la circonstance. Il s'agit de la Convention de l'UNESCO de 1972 sur la protection du patrimoine culturel et naturel²⁴. Celle-ci dispose dans son article 6 alinéa 3:

"Chacun des Etats parties à la présente Convention s'engage à ne prendre délibérément aucune mesure susceptible d'endommager directement ou indirectement le patrimoine (...) naturel(...) qui est situé sur le territoire d'autres Etats parties à cette Convention".

L'alinéa 2 de ce même article 6 précise pour sa part que

*"... les Etats parties à la présente Convention reconnaissent qu'il (le patrimoine naturel et culturel tel que défini par la Convention) constitue un patrimoine universel pour la protection duquel la communauté internationale tout entière a le devoir de coopérer"*²⁵.

13. En utilisant l'expression "patrimoine universel", les rédacteurs de la Convention ont entendu soustraire à la souveraineté territoriale absolue des Etats, les éléments naturels visés ci-dessus. Il ne fait dès lors aucun doute que tous les Etats Parties à la Convention sont tenus à leur devoir de prévention et de coopération, qu'ils soient ou non belligérants. Les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Irak sont parties à cette Convention de l'UNESCO. Les éventuelles activités délibérément mises en oeuvre par les belligérants pour provoquer une marée noire dans les eaux du golfe violent donc la Convention de 1972 puisqu'il est acquis que la région du golfe persique est particulièrement importante pour l'hivernage d'un grand nombre d'espèces d'oiseaux²⁶ et pour les mammifères marins²⁷. Les règles édictées par la Convention de l'UNESCO s'appliquent donc sans contestation aux atteintes causées par la marée noire à l'environnement des Etats belligérants.

²⁴ Texte de la Convention dans *Nations Unies, Annuaire juridique*, ONU, New York, 1972, pp. 73et s..

²⁵ Avec l'article 2 de la Convention, les rédacteurs de la Convention ont précisé qu'ils entendaient par "patrimoine naturel", les formations physiques et biologiques, les formations géologiques et physiologiques constituant l'habitat d'espèces animales et végétales menacées, les sites naturels et zones naturelles, qui ont une "valeur universelle exceptionnelle du point de vue scientifique ou esthétique".

²⁶ Voyez les propos du conservateur de la réserve naturelle du Zwin dans *Le Soir*, 31/1/91, p.5.

²⁷ Les dauphins par exemple. *El País*, 28 janvier 1991, p. 3.

B. Pollution causée par les nuages noirs

14. De nombreux puits pétroliers situés sur le territoire koweïtien auraient été incendiés par l'Irak²⁸. Les Etats-Unis ont pour leur part reconnu avoir bombardé une partie d'une des nappes de pétrole qui dérivait dans les eaux du golfe, officiellement afin de préserver les Etats côtiers d'effets encore plus dommageables de la marée noire²⁹. L'Irak prétend, quant à lui, qu'une partie au moins des déversements de pétrole enregistrés est due aux bombardements par les coalisés d'installations pétrolières ou de tankers en territoire irakien ou koweïtien³⁰. Enfin, la "pluie noire" qui s'est abattue le 23 janvier sur la province iranienne de Bouchehr serait due aux incendies d'Al-Wafra, champs pétroliers situés dans la partie koweïtienne de la zone neutre que se partagent l'Emirat et l'Arabie Saoudite³¹. Une étude projetant le résultat du bombardement et de l'incendie des puits de pétrole du Koweït, d'Arabie Saoudite et des Emirats a conclu que les tonnes de particules de suie (plusieurs kilos par mètre carré et par jour en Iran, au Pakistan et en Inde) et les fumées toxiques qui se répandraient dans l'atmosphère affecteraient les vents dominants et les pluies de moussons; elles réduiraient ainsi les températures de manière sensible, mettant en danger les récoltes dans la région du golfe mais aussi en Asie du sud et du sud-est³².

15. Deux instruments du droit de la guerre pourraient régir les situations décrites ci-dessus, à savoir la Convention "Enmod" et le 1er Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949. La Convention "Enmod" pourrait s'appliquer si l'objectif recherché par les coalisés³³ lorsque ceux-ci bombardent les réserves ou les nappes pétrolières était de manipuler des processus naturels dans le but de pro-

²⁸ *Le Soir*, 1/2/91, p. 3.

²⁹ *Le Soir*, 28/1/91, p. 5 et 1/2/91, p. 3 et *Libération*, 28/1/91, p. 4.

³⁰ *Le Soir*, 28/1/91, p. 5 et *Libération*, 28/1/91, p. 2. Il était également dit que les coalisés attaquaient les installations pétrolières irakiennes qui en conséquence prirent feu.

³¹ Selon l'agence iranienne Irna, *Le Soir*, 25/1/91, p. 4.

³² Etude de Richard Turco, Université de Californie, parue dans *New-scientist* et reprise par l'association Greenpeace. Voy. Maresh Unival, "La guerre du climat" dans *Libertés*, 24/1/1991, p.2. Cet avis est corroboré par un ingénieur qui dirige la division du pétrole au ministère jordanien de l'Energie et des Ressources naturelles et dont l'interview est publiée par *Le Soir*, 28/1/91, p. 5. Le professeur Berger, célèbre climatologue belge, a lui aussi confirmé cette possibilité.

³³ L'Irak, rappelons-le n'est pas partie à ces Conventions et les règles que celles-ci énoncent ne lui sont donc pas applicables.

voquer des changements climatiques ou météorologiques ³⁴ dans la région ou dans les régions voisines. Reconnaissons qu'une telle hypothèse semble peu vraisemblable et que, donc, les règles de cette Convention ne s'appliquent à nouveau pas à la situation envisagée. Quant au 1er Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949, son article 56 comporte bien une liste des installations contenant des forces dangereuses qui, même si elles constituent des objectifs militaires, doivent être protégées, mais les installations pétrolières n'y figurent pas ³⁵. Dès lors, aucune règle du droit de la guerre ne s'applique en l'espèce.

16. Enfin, même si le droit international de l'environnement recèle peu de règles relatives à la pollution atmosphérique transfrontière ³⁶, notons l'existence de la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone, qui prévoit une obligation générale des Parties contractantes ³⁷ de prendre les mesures appropriées pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs résultant d'activités humaines modifiant la couche d'ozone. Même si certains experts prédisent que la mise à feu de l'ensemble des puits pétroliers koweïtiens détériorerait très gravement la couche d'ozone ³⁸, la preuve du lien de causalité et donc l'imputabilité directe de l'altération de la couche d'ozone à un des belligérants semble très difficile à démontrer ³⁹. A défaut de preuve, ou de certitudes raisonnables à tout le moins, la responsabilité internationale d'un Etat ne pourrait être engagée et il faut penser que cette nouvelle atteinte à la couche d'ozone restera sans conséquence juridique.

³⁴ Ces deux situations ont été citées comme exemples de dommages couverts par la Convention par l'accord interprétatif n°2, voy. *Documents on the Laws of War*, p. 378.

³⁵ Un amendement visant à rendre cette liste exemplative et non limitative fut rejeté lors des débats de la Conférence diplomatique; voy. DAVID, E., *Eléments de droit des conflits armés*, Bruxelles, P.U.B., 1ère éd., 1989-90, p. 117.

³⁶ Voy. la Convention de Genève de 1979 sur les pollutions atmosphériques transfrontières à longue distance, mais elle ne lie que les Etats participant à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe.

³⁷ Cette Convention a été ratifiée par les Etats occidentaux, essentiellement

³⁸ *Der Spiegel*, 14/1/91, p. 116.

³⁹ La Cour internationale de justice a cependant estimé dans l'affaire des *essais nucléaires*, que la preuve ne devait pas être apportée en matière de danger radioactif pour ordonner à la France d'arrêter temporairement ses essais atmosphériques, *Recueil*, 1973, p.141.

C. Pollution causée par l'attaque d'usines nucléaires ou chimiques situées sur le territoire d'un belligérant.

17. Les Etats-Unis ont bombardé et "endommagé pour de nombreuses années" au moins 4 installations nucléaires en territoire irakien⁴⁰. Une "légère" pollution nucléaire en résultera de toute façon⁴¹, mais l'avenir seul nous dira l'ampleur véritable de cette pollution. De multiples images télévisées relatent des expéditions aériennes des forces coalisés déversant des bombes sur des usines chimiques irakiennes causant nécessairement à l'environnement de ces installations une pollution difficilement évaluable à ce stade-ci du conflit⁴².

18. Aucune règle du droit international de l'environnement ne s'appliquant aux pollutions radioactives et chimiques non-accidentelles, seules les règles du droit de la guerre pourraient régir pareilles situations. Ainsi, l'article 56 du premier Protocole additionnel prévoit en son premier paragraphe que:

" les ouvrages d'art ou installations contenant des forces dangereuses, à savoir les barrages, les digues et les centrales nucléaires de production d'énergie électrique, ne seront pas l'objet d'attaques, même s'ils constituent des objectifs militaires lorsque de telles attaques peuvent provoquer la libération de ces forces et, en conséquence, causer des pertes sévères dans la population civile".

Le paragraphe deux de ce même article précise que:

*" la protection spéciale contre les attaques prévues au paragraphe 1 ne peut cesser: ...
b) pour les centrales nucléaires de production d'énergie électrique, que si elles fournissent du courant électrique pour l'appui régulier, important et direct d'opérations militaires, et si de telles attaques sont le seul moyen pratique de faire cesser cet appui".*

⁴⁰ Chiffre cité au deuxième jour des opérations militaires des coalisés en Irak par un responsable américain cité dans *Le monde*, 22 janvier 1991, p.8. Le Général français Schmitt a déclaré que "le potentiel nucléaire et chimique de l'Irak est quasiment détruit", *Le Monde*, 28/01.

⁴¹ Quelques milliers de curies, ce qui ne mettrait pas en danger les populations avoisinantes. *Ibidem*.

⁴² La chaîne de télévision NBC annonçait d'ailleurs dès le 17 janvier que les cibles chimiques avaient été détruites par les américains, *Le Soir*, 18/1/91, p. 3.

19. Les attaques par les troupes coalisées des centrales nucléaires irakiennes ne paraissent pas conformes au Protocole, sous réserve des considérations d'ordre militaire exprimées à l'alinéa 2, car les installations nucléaires irakiennes font l'objet d'un accord de garantie entre l'Irak et l'Agence Internationale de l'Energie Atomique en vue justement de contrôler l'usage pacifique de cette énergie aux effets potentiels ô combien dangereux⁴³. On ne peut donc présumer que l'Irak utilise l'énergie nucléaire à des fins militaires. Cela est plus pertinent encore si l'on garde à l'esprit une résolution de 1981 du Conseil de sécurité reconnaissant que l'Agence internationale a témoigné de l'application satisfaisante des règles (*safeguards*) par l'Irak⁴⁴. Néanmoins, il faut rappeler que le Protocole additionnel ne s'applique pas aux principaux belligérants⁴⁵ et que les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies interdisant toute attaque contre des installations nucléaires n'ont pas été approuvées par les États occidentaux⁴⁶. Cela n'empêche nullement que ces actions puissent avoir des effets qui tomberaient sous des interdictions propres au droit des conflits armés : celles d'employer du poison ou des armes empoisonnées⁴⁷, d'utiliser des moyens causant des maux superflus⁴⁸ ou de s'attaquer aux populations civiles⁴⁹. En effet, une telle attaque aurait certainement des effets indiscriminés, ce que prohibe le droit "humanitaire"⁵⁰.

Le risque couru et la nécessité d'y parer sont connus par le droit international, comme le montre l'ordonnance de la Cour internationale de justice en l'affaire des *essais nucléaires* :

⁴³ Accord conclu le 29 février 1972. FISCHER, G., "Le bombardement par Israël d'un réacteur nucléaire irakien", *Annuaire Français de Droit international*, 1981, pp. 148 et ss. De plus l'Irak est partie depuis 1969 au traité de non-prolifération qui interdit les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau.

⁴⁴ Résolution 487 du 19 juin 1981 approuvée à l'unanimité.

⁴⁵ Mais les Pays-Bas et l'Italie, la Syrie ou le Koweït, entre autres, sont liés par les dispositions du Protocole et, en vertu de l'article 1, tout Etat Partie pourrait mettre en cause la responsabilité internationale d'un de ces Etats si d'aventure il attaquait les installations visées.

⁴⁶ Voy. l'analyse d'Eric David à ce sujet dans sa contribution sur le droit des conflits armés.

⁴⁷ Article 23 a) de la Convention n° 4 de La Haye du 18 octobre 1907. Cet instrument a valeur coutumière et lie tous les Etats, voy. E. David, *Op. cit.*, pp. 137 et ss. Une telle interdiction se trouve également dans les quatre Traités de paix conclus à l'issue de la première guerre mondiale,

⁴⁸ Voy. DAVID, E., *Ibid.*, pp. 134 et ss.

⁴⁹ Voy. DAVID, E., *Ibid.*, pp. 93 et ss.

⁵⁰ Voy. notamment l'article 51, 1, b) du 1er Protocole additionnel.

"... aux fins de la présente procédure, il suffit de noter que les renseignements soumis à la Cour, (...), n'excluent pas qu'on puisse démontrer que le dépôt en territoire néo-zélandais de substances radioactives provenant de ces essais (nucléaires français) cause un préjudice irréparable à la Nouvelle-Zélande"⁵¹.

20. En ce qui concerne les dommages causés à l'environnement découlant d'attaques contre des installations chimiques, il nous faut souligner qu'alors que bon nombre d'instruments internationaux bannissent l'emploi d'armes chimiques⁵², le droit de la guerre n'a édicté aucune interdiction particulière vis-à-vis du bombardement d'usines chimiques. En effet, l'article 56 du 1er Protocole additionnel énonce les installations qui sont protégées même si elles constituent des objectifs militaires et ne parle pas des usines chimiques. Néanmoins, il nous semble que la distinction doit être faite entre les usines qui construisent des armes chimiques et celles qui utilisent les produits chimiques à des fins pacifiques, lesquelles devraient être considérées comme biens civils et bénéficieraient en conséquence d'une certaine protection⁵³.

21. Cette première approche du droit de l'environnement montre que les Conventions qui régissent des situations spécifiques se multiplient depuis quelques années; même si peu d'entre elles trouvent de manière indiscutable à s'appliquer dans un conflit armé dont les principaux acteurs n'ont jamais accepté d'être limités par les règles les plus actuelles du droit de la guerre⁵⁴. Toutefois, le droit international comprend des règles qui lient les belligérants en l'espèce et leur interdisent de commettre certaines atteintes à l'environnement. Il s'agit tant des règles coutumières en matière de prévention de pollutions maritimes pouvant porter atteinte aux Etats neutres que des principes contenus dans la

⁵¹ C.I.J., ordonnance de mesures conservatoires du 22 juin 1973, *Recueil*, 1973, p. 141.

⁵² Citons par exemple les quatre traités de paix signés après la première guerre mondiale ou le Protocole de Genève de 1925, ratifié par un grand nombre d'Etats dont les Etats-Unis et l'Irak, voy. DAVID, E., *Eléments de droit des conflits armés*, pp. 134 et ss.

⁵³ L'article 52 du Protocole édicte le principe d'une protection générale des biens civils qui peut être considéré comme un principe coutumier, voy. FISCHER, G., *op. cit.*, p. 167.

⁵⁴ Ainsi l'Irak comme la plupart des coalisés occidentaux "bénéficie" du fait qu'il n'a pas ratifié le 1er Protocole par exemple, mais cet "avantage" a parfois un revers : parce que l'Irak n'est pas Partie à la Convention "ENMOD", il ne peut demander que les belligérants Parties voient engagée leur responsabilité internationale pour des actes pourtant prohibés par la Convention et dont l'Irak serait victime.

Convention de l'UNESCO et relatifs au devoir de tout Etat de préserver un certain nombre d'éléments naturels de valeur scientifique ou esthétique exceptionnelle. Comme nous allons le voir, des règles de droit international plus générales complètent l'interdiction de porter atteinte à l'environnement à laquelle sont soumises les Etats Parties au présent conflit.

II - Interdiction générale de porter atteinte à l'environnement

22. Le droit international comprend des obligations générales qui peuvent s'appliquer aux activités des Etats susceptibles d'affecter l'environnement. Certaines de ces normes ont été conçues pour limiter les moyens de guerre (A) alors que d'autres régissent les relations de voisinage des Etats (B).

A. L'environnement est protégé en cas de conflit armé.

23. Le premier Protocole additionnel aux conventions de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux affirme dans son article 35 (sur les "règles fondamentales") que

§3: "Il est interdit d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre qui sont conçus pour causer, ou dont on peut s'attendre qu'il causeront des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel".

L'article 55 (sur la protection des populations civiles) du 1er Protocole ajoute que:

"1. La guerre sera conduite en veillant à protéger l'environnement naturel contre des dommages étendus, durables et graves. Cette protection inclut l'interdiction d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre conçus pour causer ou dont on peut attendre qu'ils causent de tels dommages à l'environnement naturel, compromettant, de ce fait, la santé ou la survie de la population.

2. Les attaques contre l'environnement naturel à titre de représailles sont interdites."

Toutefois, rappelons qu'un certain nombre de belligérants tels que l'Irak, les Etats-Unis, la France ou le Royaume-Uni n'ont pas ratifié cet instrument, et qu'à première vue on pourrait douter de l'applica-

bilité des règles énoncées ci-dessus dans le présent conflit. Mais l'approbation de ces deux articles par consensus à la Conférence Diplomatique sur le Droit Humanitaire exprime le consentement des Etats présents à être liés par ces règles⁵⁵ et constitue le signe de l'acceptation de ces principes en tant que règle coutumière par la communauté internationale dans son ensemble⁵⁶. Même si ces règles n'incriminent pas les actions militaires causant des dommages accidentels, ce constat a fait dire à un auteur que, par l'adoption de l'article 55

"la guerre écologique dans toutes ses formes fut mise hors-la-loi".

24. L'Assemblée générale des Nations Unies s'est également penchée sur le problème des atteintes à l'environnement en temps de guerre lorsqu'elle a proclamé le 28 octobre 1982 la Charte mondiale de la Nature⁵⁷. Le principe 5 de cette Charte prévoit que:

"La nature sera préservée des dégradations causées par la guerre ou d'autres actes d'hostilité."

et le principe 20 ajoute que:

"Les activités préjudiciables à la nature seront évitées."

Cette résolution a été adoptée par 111 oui, 1 non et 8 abstentions. Les Etats-Unis ont été le seul Etat à voter contre cette Charte⁵⁸. Les principes énoncés ci-dessus sont donc opposables à l'Irak, au Koweït, à l'Arabie Saoudite, à la France, au Royaume-Uni, à l'Italie ou aux Pays-Bas puisque ces Etats ont voté en faveur de la Charte de la nature. En effet, le vote positif d'un Etat à une résolution de l'Assemblée générale qui comporte des termes impératifs, comme c'est le cas de la Charte mondiale de la Nature, exprime la volonté de l'Etat

⁵⁵ La Cour internationale de justice a explicitement reconnu la validité du principe "Qui ne dit mot consent" en 1986 dans l'affaire relative aux *activités militaires et paramilitaires des Etats-Unis au Nicaragua* (fond), C.I.J., *Recueil*, 1986, p. 107 et implicitement en 1975 déjà dans l'affaire relative au *Sahara occidental*, C.I.J., *Recueil*, 1975, p. 23.

⁵⁶ Plus de 100 Etats ont participé aux travaux de la Conférence Diplomatique, dont tous les Etats de la région et les belligérants.

⁵⁷ Résolution 37/7 et annexe, dans Nations Unies, *Communiqués de presse*, GA/6787, New York, 14 janvier 1987.

⁵⁸ Le camp des abstentionnistes était composé en grande partie des pays d'Amérique latine.

d'être lié par la règle ⁵⁹.

25. Les Etats-Unis, seul Etat belligérant à ne pas avoir voté en faveur de la Charte de la nature, n'ayant pas élevé de critiques contre les articles 35 alinéa 3 et 55 du 1er Protocole additionnel de 1977 et les autres belligérants ayant voté en faveur de la résolution sus-nommée de l'Assemblée générale des Nations Unies, nous pouvons en déduire que l'interdiction générale de porter atteinte à l'environnement et de causer des catastrophes écologiques en temps de conflits armés s'applique à l'actuelle guerre du golfe.

On rappellera d'ailleurs à cet égard que l'Irak avait déjà été invité par le Conseil de Sécurité des Nations Unies à "s'abstenir de toute action qui risque de mettre en danger la paix et la sécurité ainsi que la faune et la flore marines dans la région du golfe" ⁶⁰. C'était en octobre 1983. En mars de la même année, le bombardement par l'Irak du champ de pétrole iranien de Nowruz avait provoqué une première marée noire ⁶¹. Le Conseil de sécurité demandait encore aux deux belligérants de cesser les hostilités, notamment contre "tous les terminaux et installations en mer" ⁶². Aujourd'hui comme alors et comme nous l'avons vu *supra*, une attaque dirigée contre des installations pétrolières est illicite si elle entraîne des dommages prévisibles pour les eaux internationales et les Etats tiers, parce qu'elle viole l'obligation de prévention de la pollution. Une fois survenue, les Etats sont obligés d'adopter une position, un cessez-le-feu par exemple, qui limitent les dégâts subis par les tiers ⁶³.

⁵⁹ Bien que la Charte des Nations Unies n'attribue à l'Assemblée générale que des pouvoirs de recommandation, la doctrine et la Cour internationale de justice reconnaissent que, dans certains cas, les résolutions de l'Assemblée générale peuvent avoir force contraignante. Voy. par exemple l'avis de la Cour sur la *Namibie*, *Recueil*, 1971, p.50.

⁶⁰ Rés. 540 §5 du Conseil Sécurité, 31/10/1983. L'Iran était évidemment appelé à faire de même.

⁶¹ Six mois après l'attaque, plusieurs milliers de barrils/jours s'écoulaient encore dans les eaux du Golfe. L'Iran avait invoqué divers instruments régionaux pour condamner l'action irakienne et le P.N.U.E. s'était déclaré prêt à aider les pays du golfe à affronter la catastrophe. Mais le colmatage des puits iraniens n'avait pu avoir lieu car il y eu des divergences entre belligérants sur les modalités du cessez-le-feu; par ailleurs l'Irak soutint que les obligations régionales de protection de l'environnement n'étaient pas applicables en cas de conflit armé. Voy. Eric David, "La guerre du Golfe et le droit international", *Revue belge de droit international*, 1987/1, pp.164-6.

⁶² *Ibidem*, p. 165.

⁶³ *Ibidem*, p.165-166.

B. Obligations générales de droit international applicables à l'environnement.

26. Les faits de guerre commis depuis le 17 janvier 1991 par les belligérants ont provoqué d'immenses destructions sur le territoire de l'Arabie Saoudite, de l'Irak et du Koweït. Elles ont aussi causé des dommages considérables dans d'autres Etats qui ne sont pas belligérants ainsi qu' aux espaces qui ne sont soumis à aucune souveraineté, les eaux internationales en particulier. La Jordanie, le Liban, Israël, le Yemen et l'Iran, l'Afghanistan, le Pakistan et l'Inde sont notamment susceptibles d'être affectés par différentes formes de pollution, et cela a d' ailleurs déjà été le cas pour certains d'entre eux.⁶⁴ Ces Etats neutres, quelle que soit leur plus ou moins grande implication politique dans le conflit et leur préférence éventuellement très marquée en faveur d'un des protagonistes, ont sur le plan juridique des droits et des devoirs liés à leur condition de neutres.

27. Un exposé de ces règles est réalisé ailleurs⁶⁵, mais il importe ici de montrer que le corps de normes juridiques applicables en temps de paix entre chacun des belligérants et chacun des neutres reste en vigueur. En d'autres termes, le droit international continue à lier les Etats, malgré l'implication de certains d'entre eux dans le conflit. Ce droit compte parmi ses principes fondamentaux la souveraineté de chaque Etat sur son territoire⁶⁶ mais une limitation à ce principe intervient immédiatement:

" l'obligation, pour tout Etat, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats" ⁶⁷.

C'est le principe de l'utilisation non dommageable du territoire. Dans l'affaire de la *fonderie de Trail*, incontournable pour le développement du droit international de l'environnement, le tribunal a dit :

"under the principle of international law...no State has

⁶⁴ L'Iran a vu tomber sur son sol des pluies noires et des tonnes de particules de suie. Voy. *supra* note 31.

⁶⁵ Voy. l'étude d' Eric Robert sur le statut des neutres.

⁶⁶ L'article 2 §1 de la Charte des Nations Unies dispose notamment: "L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine des Etats". Dans l'affaire de l'île de *Palmas* l'arbitre a souligné que l'intégrité territoriale d'un Etat doit être respectée pendant la guerre comme en temps de paix, *R.S.A.*, vol. II, p.839.

⁶⁷ Comme l'a dit la Cour internationale de justice de La Haye en l'affaire du *détroit de Corfou* opposant le Royaume-Uni à l'Albanie, C.I.J., *Recueil*, 1949, p. 22.

*the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties of persons therein, when the case is of serious consequence"*⁶⁸.

Alors qu'à l'origine seul le territoire est considéré, cette obligation couvre aujourd'hui l'environnement tout entier et s'étend aux actions réalisées sous le contrôle d'un Etat et plus seulement depuis son territoire. Les Etats coalisés sont donc obligés d'utiliser leurs forces militaires déployées dans le Golfe sans qu'elles provoquent de dommages hors de l'Irak et du Koweït⁶⁹. Cette extension est unanimement acceptée; comme le montre une résolution adoptée sans vote par l'Assemblée générale des Nations Unies lors d'une récente session, où cette instance:

*"Réaffirme qu'en vertu de la Charte des Nations Unies et des principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources conformément à leur politique écologique et réaffirme aussi qu'il leur incombe de veiller à ce que les activités relevant de leur juridiction ou de leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement d'autres Etats ou de zones au-delà des limites de la juridiction nationale (...)"*⁷⁰.

Cette formule n'est d'ailleurs qu'une actualisation du principe 21 de la Déclaration sur l'environnement adoptée à Stockholm en 1972 et dont la valeur déclarative de droit coutumier ne semble pas faire de doute⁷¹. Elle a été confirmée par diverses Conventions régionales auxquelles sont Parties, à un titre ou l'autre, tous les Etats en conflit ac-

⁶⁸ *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 165. L'affaire date de 1941 et opposait le Canada et les Etats-Unis à propos de dommages en territoire américain résultant de l'émission de fumées sulfureuses par une fonderie située au Canada.

⁶⁹ On se demandera pourtant si l'autorisation d'utiliser "tous les moyens nécessaires" pour forcer l'Irak hors du Koweït, donnée aux Etats coalisés dans la Résolution 678, n'implique pas qu'un Etat puisse s'en prévaloir pour endommager impunément d'autres espaces. Voy. par ailleurs Eric Robert sur l'étendue des moyens autorisés.

⁷⁰ Résolution 44/224 approuvée en date du 22 décembre 1989, Communiqué de presse GA/7977, New York, janvier 1990.

⁷¹ Voy. pourtant une des rares opinions contraires à ce sujet dans P.M. Dupuy, "La responsabilité internationale des Etats pour les dommages causés par les pollutions transfrontières dans *Aspects juridiques de la pollution transfrontière*, OCDE, Paris 1977.

tuellement et ils sont donc liés par cette règle ⁷².

28. De la même manière, on peut faire appel au principe général d'interdiction de l'"abus de droit"; particulièrement en matière de pollution transfrontière. Alors qu'un Etat a le droit incontestable d'exploiter les ressources sur son territoire, il ne peut abuser de ce droit au point de polluer substantiellement ⁷³ un espace non soumis à sa souveraineté. L'interdiction faite à un Etat de polluer substantiellement l'environnement des espaces qui ne sont pas soumis à sa souveraineté est donc suffisamment démontrée.

Cette règle reste-t-elle d'application en cas de conflit armé?

29. La réponse est affirmative. En effet, le droit des non belligérants de voir respecter leur environnement n'est pas affecté par un conflit auquel ils ne participent pas.

Dès 1907, la Convention de La Haye n° 5 prévoyait en son article 1er:

"Le territoire des Puissances neutres est inviolable" ⁷⁴.

Les Etats ont, dans leur pratique, appliqué et actualisé le principe contenu dans cette Convention qui a acquis valeur coutumière et s'applique au présent conflit ⁷⁵. C'est ainsi qu'après la deuxième guerre mondiale, la Suisse a obtenu une indemnisation pour des "dommages à distance" ⁷⁶, occasionnés au territoire et aux biens suisses pendant des bombardements alliés contre des cibles situées en territoire allemand mais adjacents à la frontière helvétique, parce qu'ils résultaient d'une violation du droit de la neutralité qui entraînait la responsabilité des Etats alliés ⁷⁷.

30. Une pollution importante frappant un Etat neutre, comme conséquence directe des agissements militaires d'un Etat en conflit, constituerait donc une violation du droit international et autoriserait l'Etat victime à exiger réparation.

⁷² Voy. BOTHE, M., CASSESSE, A., KALSHOVEN, F., KISS, A., SALMON, J. et SIMMONDS, K.R., *La protection de l'environnement...*, p. 22-23.

⁷³ Une pollution résiduelle provenant des espaces non soumis à leur propre juridiction est considérée licite par les Etats. Voy. P.M. Dupuy, *op. cit.*, p. 377.

⁷⁴ Cité in BOTHE, M., CASSESSE, A., KALSHOVEN, F., KISS, A., SALMON, J. et SIMMONDS, K.R., *La protection de l'environnement...*, *ibid.*, p. 55.

⁷⁵ Voy. la contribution de E. David à ce sujet.

⁷⁶ *Fernschäden*.

⁷⁷ Voy. BOTHE, M., CASSESSE, A., KALSHOVEN, F., KISS, A., SALMON, J. et SIMMONDS, K.R., *La protection de l'environnement...*, p. 63-65.

31. Il reste alors deux problèmes. D'une part la preuve à fournir par l'Etat lésé, qui devra démontrer l'imputabilité de l'action militaire à l'Irak, aux Etats-Unis ou à un autre Etat belligérant, ainsi que le lien direct entre cet acte et le dommage substantiel causé à l'environnement (i) et d'autre part déterminer qui est neutre et peut par là se prévaloir du droit à la réparation de son environnement (ii).

i. Le premier problème sera traité brièvement pour signaler qu'en dépit de la théorie classique, qui veut que toute réclamation qui ne s'appuie pas sur des faits démontrés soit rejetée⁷⁸, le droit international accepte une "certitude raisonnable" ou encore une "approximation sérieuse" lorsque la preuve est impossible à apporter⁷⁹. Cet assouplissement relatif est d'importance en matière de pollution transfrontière car fournir la preuve du lien direct entre des dégâts causés à la flore marine ou à aux récoltes et les incendies pétroliers survenant à des centaines de kilomètres de là dans le chaos d'une guerre, relève de l'impossible.

ii. L'énumération des Etats neutres dans le conflit du Golfe n'est pas chose aisée car le Conseil de sécurité a désigné le "mauvais", les "bons" et a demandé à tous les Etats d'aider les "bons", rendant par là peu crédible la prétention à une stricte neutralité⁸⁰. Mais il suffit pour notre propos de constater que tout Etat qui ne participe pas aux hostilités garde en tout état de cause le droit au respect entier de sa souveraineté territoriale et peut donc faire valoir présenter des réclamations aux Etats responsables d'une pollution transfrontière d'importance causée par des actes des belligérants.

32. On peut d'ailleurs penser que la règle s'applique entre membres de la coalition aussi, même s'il est peu probable que des alliés politiques et militaires cherchent à obtenir réparation les uns des autres pour des dommages résultant de faits de guerre⁸¹.

⁷⁸ J.J.A. Salmon, "Le fait dans l'application du droit international", (1982, II) 175 *RCADI* 257, à la page 306.

⁷⁹ Voy. à ce sujet l'apport fourni par O. Corten et A. Schaus dans un article sur "La responsabilité des Etats-Unis pour les dommages causés par les précipitations acides sur le territoire canadien", xxxvii *Annuaire Canadien de Droit International* 227, 1989, p. 232-4.

⁸⁰ Voy. à ce sujet l'étude d'Eric Robert.

⁸¹ Il y a des exceptions. Ainsi, au sortir de la deuxième guerre mondiale, l'Islande réclama-t-elle des réparations aux Etats Unis pour la naissance de nombreux enfants "illégitimes" nés durant le stationnement des forces américaines en territoire islandais. Il est vrai que la plupart de ces chérubins était moins blonds que l'Islandais moyen (l'affaire s'appelle d'ailleurs *bastardy claims*) et que les réparations n'ont pas été accordées, ces naissances constituant aux yeux des arbitres un "risque de guerre" normal.

CONCLUSION

33. Dans le cadre du conflit actuel, les belligérants qui bombardent volontairement les installations pétrolières sur terre et sur mer comme les tankers violent certainement leurs obligations générales de prévention et de protection de l'environnement. *A fortiori*, s'il devait être prouvé que l'Irak a ouvert les vannes de plusieurs stations de pompage et que les coalisés ont bombardé des usines nucléaires, il s'agirait également de violations des interdictions spécifiques du temps de guerre. Il reste que, comme c'est souvent le cas, il sera difficile d'établir clairement et distinctement les responsabilités respectives de chaque belligérant pour les atteintes causés à l'environnement⁸².

34. On l'a vu, le droit international de l'environnement s'enracine dans certains principes généraux comme celui de l'utilisation non dommageable du territoire. Son essor récent se traduit par l'élaboration de nombreuses Conventions et se reflète par exemple dans la prise en considération de la nature comme telle⁸³; mais les obligations conçues pour la protéger en temps de guerre sont plus lentes à s'imposer. Néanmoins, dans la foulée de la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement humain, un certain nombre d'instruments conventionnels tels que la Convention de l'UNESCO de 1972, la Convention "Enmod" de 1977 ou encore le 1er Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949, contiennent des obligations de ne pas porter atteinte à la nature en temps de conflit armé.

35. Le droit international n'est donc pas insensible aux mouvements d'opinion favorables à une vigilance accrue en matière d'environnement.

En retour, la volonté de la communauté internationale de protéger l'environnement renforce le caractère contraignant des règles existantes. Symbolisant au mieux cette perméabilité, la Commission du droit international⁸⁴ a considéré, à l'article 19 §3 de son projet d'articles sur la responsabilité internationale de l'Etat, qu'un "crime international" peut notamment résulter

⁸² L'efficacité du dispositif juridique en souffrira. Pour l'importance des procédures d'enquête et d'établissement des faits au cours de la précédente guerre du Golfe, voy. Tavernier, P., "La guerre du Golfe : quelques aspects du droit des conflits armés et du droit humanitaire" dans *A.F.D.I.*, 1984, p. 64.

⁸³ Au contraire de la vision anthropocentrique qui dominait jusqu'il y a peu et n'envisageait la nature qu'à travers le prisme de son utilité pour l'être humain.

⁸⁴ Organe subsidiaire des Nations Unies dont les positions sont parfois codificatrices de droit coutumier.

"d) d'une violation grave d'une obligation internationale d'une importance essentielle pour la sauvegarde et la préservation de l'environnement humain, comme celle interdisant la pollution massive de l'atmosphère ou des mers"⁸⁵.

Néanmoins, le droit ne protégera l'environnement que si les Etats le respectent; mais si les passions guerrières continuent à prévaloir il est à craindre qu'avec Jules Renard, on ne doive dire de l'être humain :

"Il a chassé le naturel, le naturel n'est pas revenu"

12 février 1991

⁸⁵ Lorsqu'un fait internationalement illicite d'un Etat peut être qualifié de "crime international", l'illicéité de son action acquiert un effet *erga omnes*, c-à-d. qu'il est lié envers tous les Etats et pas uniquement ceux qui acceptent une obligation similaire et ouvre la voie à une *actio popularis*, droit de chaque Etat de s'estimer lésé et de réclamer réparation même si les dommages se sont produits loin de son territoire, et à des sanctions tant individuelles que collectives de la part de l'ensemble des autres Etats de la communauté internationale voy.. SALMON, J., *La responsabilité internationale*, tome 2, Bruxelles, P.U.B., 5ème édition, 1989-1990, pp. 163-169.

LES VENTES D'ARMES A L'IRAK AVANT LA DEUXIEME GUERRE DU GOLFE

Michel VINCINEAU
Chargé de cours à l'U.L.B.

Le droit international n'édicte pas de règles générales spécifiquement destinées à régir le commerce des armes et des produits de guerre. On n'y trouve que des limitations portant sur certains types d'armements déterminés ou affectant des régions bien délimitées. Ainsi, le Traité de non-prolifération des armes nucléaires signé le 1er juillet 1968, prohibe le transfert de l'arme atomique; le protocole relatif à l'Agence de l'Union de l'Europe Occidentale pour le contrôle de l'armement, signé à Paris le 23 octobre 1954, s'oppose à l'acquisition de certains types d'armes par les parties contractantes.

Pourtant, en dehors de ces règles précises, le droit international ne reste pas muet. Il contient des instruments qui devraient permettre d'imposer un frein au commerce international des armes, en tout cas dans deux situations : d'une part, en cas de conflit interne, d'autre part en cas de guerre.

Dans la seconde hypothèse, les obligations des Etats doivent s'étudier à la lumière des règles relatives au recours à la force, à l'exercice du droit de légitime défense, à la neutralité et en fonction de décisions des Organisations Internationales.

Dans la première hypothèse -le conflit interne- les obligations des Etats leur sont imposées par le principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'un autre Etat et par le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Concrètement, la question se pose de la manière suivante : à la veille de l'actuel conflit du Golfe, les Etats fournisseurs d'armes à l'Irak violaient-ils le droit international ? Le problème doit être étudié à la lumière des deux hypothèses exprimées plus haut, c'est-à-dire en fonction du conflit armé qui a opposé l'Irak à l'Iran entre 1980 et 1989 et au regard du conflit interne qui persistait en Irak depuis de nombreuses années. D'aucuns sursauteront à l'énoncé de cette seconde approche qui constituera pourtant l'essentiel de ce bref exposé.

Il ne fait, dans notre esprit, nul doute que dans la première guerre du Golfe, malgré les incidents de frontière préalables, la grande offensive déclenchée par Bagdad contre Téhéran, le 10 septembre 1980, permettait de considérer le premier comme agresseur. Dans la lettre adressée le 21 septembre 1980 au Conseil de la sécurité, le ministre irakien des Affaires étrangères le reconnaissait implicitement puisqu'il omettait d'évoquer une agression iranienne, seul motif susceptible - en dehors d'une décision du Conseil de sécurité- de légitimer son action aux yeux du droit international ¹.

"En dépit de ses allégations ultérieures, Bagdad paraît donc bien avoir été le premier à utiliser la force armée contre le territoire iranien et, par son ampleur, ce fait est même constitutif d'agression contre l'Irak aux termes des articles 2 et 3 de la définition de l'agression" ².

Dès lors une juste application du droit international postulait, à l'aube du conflit, que les Etats fournissant traditionnellement des armes à l'Irak interrompent cette activité.

D'ailleurs, dès sa première résolution 479 (1980), le Conseil de sécurité demandait *"à tous les autres Etats de faire preuve de la plus grande modération et de s'abstenir de tout acte qui pourrait avoir pour effet d'intensifier encore le conflit"* ³. Cet appel sera réitéré dans toute une série de résolutions. Ou bien les mots perdent leur sens ou ils impliquent à tout le moins l'interruption des livraisons à l'agresseur. On arguera peut-être que le Conseil de sécurité a, en l'occurrence, toujours refusé de qualifier l'Irak d'agresseur et qu'en outre, quatre de ses membres au moins -les Etats-Unis, l'URSS, la Grande-Bretagne et la France- ont continué à lui livrer des armes. On remarquera que, dans la guerre actuelle, le Conseil de sécurité n'a jamais qualifié l'Irak d'agresseur, ce qui ne l'a pas empêché de tirer les conséquences de l'agression. En outre, les décisions collectives du Conseil de sécurité et la conduite individuelle de certains de ses membres se situent à deux niveaux différents, à savoir: la formulation du droit, d'une part, et, d'autre part, son respect ou sa violation. Ici aussi l'hypocrisie ne constitue qu'un hommage à la vertu ou plus exactement au droit.

¹ DAVID, E., "La guerre du golfe et le droit international", *R.B.D.I.*, 1987/1, pp. 153-183.

² *Ibidem*, p. 156, La définition de l'agression a été adoptée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies dans la résolution 3314 (XXIX) du 15 décembre 1974.

³ *Ibidem*, p. 171, Voir aussi TAVERNIER, Paul, "La guerre du golfe: quelques aspects de l'application du droit des conflits armés et du droit humanitaire", *A.F.D.I.*, 1984, pp. 43-64.

Retrouvant des pudeurs de fausse vierge lorsque le sort des armes lui fut devenu défavorable, l'Irak réclama l'application des résolutions du Conseil de sécurité demandant le cessez-le-feu. Dès lors, par son "jusqu'au boutisme" guerrier, l'Iran, à son tour, viola le droit international en se refusant à appliquer ces décisions. Mais cette attitude ne pouvait a posteriori absoudre l'Irak de la faute initiale ni diminuer la responsabilité de ceux qui l'avaient gorgé des matériaux les plus performants. A notre sens, une juste application du droit international aurait exigé, à cette époque, l'interruption de la livraison d'armes aux deux adversaires. Mais c'est alors aussi que l'on apprit les fournitures secrètes effectuées par les Etats-Unis au régime de Khomeiny.

En résumé, le droit international exigeait, dans un premier temps, l'interruption des fournitures d'armes à l'Irak et ensuite l'extension de cette attitude à l'égard de l'Iran.

Cela n'a pas empêché les belligérants d'être massivement approvisionnés par de nombreuses puissances, dont tous les membres permanents du Conseil de sécurité qui livraient leurs produits de guerre à l'un, à l'autre ou aux deux. Quant au Conseil, il se révéla incapable d'accomplir la tâche de sauvegarder ou de rétablir la paix que lui confie la Charte des Nations-Unies : cela explique sans doute ceci. Cette triste constatation ne nous fera pas oublier que, pour leur part, l'Irak et l'Iran faisaient litière des règles du droit international interdisant le bombardement des objectifs civils, l'utilisation d'armes chimiques, le recrutement d'enfants, le massacre des prisonniers, les atteintes à l'environnement, etc⁴.

Bien avant la première guerre du Golfe, la situation intérieure de l'Irak exigeait déjà une prudence particulière des puissances étrangères en matière d'exportation d'armes. Ici surgit la notion de conflit interne. Pour la comprendre, il convient de retracer brièvement l'évolution du droit international au cours de ces dernières décennies. Celle-ci s'est marquée par un rééquilibrage entre deux principes : la non-intervention et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le principe de non-intervention était déjà consacré par le droit international classique c'est-à-dire, *grosso modo*, celui qui était en vigueur avant la deuxième guerre mondiale. On l'appliquait notamment en cas de guerres civiles : en pareilles circonstances, certaines écoles considéraient comme illicite l'assistance aux insurgés, d'autres étendaient l'interdiction à l'aide au

⁴ DAVID, E., *loc cit*, p. 161

Gouvernement contesté ⁵.

Deux remarques s'imposent ici. D'une part, l'expression guerre civile implique que le droit international prenait en compte les troubles internes lorsqu'ils avaient revêtu déjà une ampleur considérable et entraînaient des opérations relativement semblables à celles qui se déroulent en cas de conflit international. Le droit international faisait donc preuve d'une certaine myopie dans sa vision de l'insurgé; celui-ci ne lui apparaissait qu'après avoir acquis une belle stature. D'autre part, dans son application, ce principe apparaissait surtout comme protecteur des Etats, il constituait une règle de bonne conduite entre Gouvernements des pays les plus puissants. Signalons toutefois que, dès cette époque, certains auteurs considéraient illicite l'assistance aux révolutionnaires comme aux Gouvernements, en invoquant déjà le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Après la deuxième guerre mondiale, sous l'impulsion de la décolonisation, le droit international va grandement évoluer en affirmant le droit des peuples à l'autodétermination, qui était à peine évoqué dans la Charte des Nations Unies. Parallèlement, le principe de non-intervention va changer de nature. Il est d'abord brandi par les puissances coloniales; elles prétendent ainsi empêcher quiconque -et particulièrement l'O.N.U.- de se préoccuper des mouvements d'émancipation surgissant dans ce qu'elles baptisent provinces, départements ou territoires d'outre-mer pour les assimiler juridiquement à la métropole. Mais au fil des résolutions nombreuses de l'Assemblée Générale de l'O.N.U., on verra la colonisation qualifiée elle-même d'intervention *ab initio* à laquelle il faut mettre fin pour assurer la libre disposition des peuples. Dans le cadre de la décolonisation, le principe de non-intervention perd son caractère autonome destiné à protéger les Etats pour devenir un moyen d'assurer le respect d'un autre principe: le droit des peuples à l'autodétermination.

Il nous paraît utile de citer certains extraits des résolutions de l'Assemblée Générale de l'O.N.U. qui illustrent la relation entre les deux principes.

⁵ Voir notamment McNAIR, Arnold, "The Law relating to the Civil War in Spain", *The Law Quarterly Review*, 53 (1937), pp. 471-500; SCELLE, G., "La guerre civile espagnole et le droit des gens", *R.G.D.I.P.*, 1938, p.272; SCHINDLER, "Le principe de non-intervention dans les guerres civiles", *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1972, pp.3600; WEHBERG, H., "La guerre civile et le droit international", *Rdc*, 78, 1951, p.74.

Le 14 décembre 1960, l'Assemblée Générale adoptait sans opposition, avec neuf abstentions, la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. On peut y lire:

"Tous les peuples ont le droit de libre détermination; en vue de ce droit, ils déterminent leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel" (Résolution 1514 (XV)).

L'importance de ce texte était soulignée quelques jours plus tard puisque, le 19 décembre 1960, l'Assemblée générale reconnaissait pour la première fois *" le droit du peuple algérien à la libre détermination et à l'indépendance"* (Résolution 1573 (XV)).

Il convient de rappeler aussi l'importante "Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté", adoptée le 21 décembre 1965, par 109 voix avec 1 abstention. Ce texte revêt une signification particulière car il se réfère aux deux facettes du droit à l'autodétermination, à savoir le libre choix du régime intérieur (autodétermination interne) et le droit pour un peuple de se constituer en Etat indépendant (autodétermination externe); en outre, il définit le lien existant entre le droit à l'autodétermination et le principe de non-intervention.

Les deux volets du droit à l'autodétermination s'expriment comme suit:

5. *Tout Etat a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part de n'importe quel autre Etat.*

6. *Tout Etat doit respecter le droit des peuples et des nations à l'autodétermination et à l'indépendance et ce droit sera exercé librement en dehors de toute pression extérieure et dans le respect absolu des droits humains et des libertés fondamentales "* (Résolution 2131 (XX)).

Le lien entre l'autodétermination et le principe de non-intervention apparaît dans le titre même de la déclaration tandis que dans son préambule, l'Assemblée générale se déclare:

"consciente de ce que la violation du principe de la non-intervention constitue une menace à l'indépendance, à la liberté et au développement politique, économique, social et culturel normal des pays..."

Le professeur Chaumont écrivait à ce propos:

"Ces formules sont intéressantes (...) elles sont de nature à souligner la désuétude de la notion classique d'après laquelle, en cas d'insurrec-

*tion, les Etats étrangers peuvent aider le Gouvernement établi et ne peuvent aider les insurgés. Ce "droit d'un Etat de choisir son système" entraîne dans le droit international contemporain, l'obligation pour tous les tiers de laisser le peuple de cet Etat régler lui-même la contestation qui s'élève en son sein"*⁶.

Il faut toutefois remarquer que ces premières expressions du droit des Nations Unies se limitent au cadre de la décolonisation et cela n'a rien d'étonnant, au vu des circonstances historiques qui ont présidé à sa naissance. Cela explique que, dans les textes cités plus haut, le droit à l'autodétermination externe (indépendance) est reconnu aux peuples tandis que le droit à l'autodétermination interne (choix du régime politique, économique, social et culturel) est reconnu aux Etats. On a donc feint de considérer que, dès l'indépendance, tous les problèmes seraient résolus et que l'Etat nouveau satisferait automatiquement aux aspirations de son peuple en choisissant le système de gouvernement qui lui conviendrait le mieux. Pour résumer, on peut écrire que les peuples coloniaux réalisaient leur autodétermination externe par la constitution d'un Etat, seul habilité à organiser l'autodétermination interne.

Mais, dès le départ, ce carcan s'assouplit un peu car, dans diverses résolutions, l'Assemblée générale reconnut aussi le droit d'autodétermination aux peuples soumis à des régimes racistes ou à la domination étrangère. Mais de même qu'en matière coloniale, pour ces deux catégories, l'Assemblée générale s'arrogea le pouvoir de désigner ces peuples "élus". Et de même qu'elle avait dressé la liste des territoires non autonomes, elle désigna le peuple d'Afrique du Sud comme victime de la discrimination raciale et les peuples palestinien et sahraoui comme soumis à une domination étrangère. Cela revient à dire que dans la pratique, le droit à l'autodétermination n'est reconnu qu'aux peuples nommément désignés par l'Assemblée générale. Dans pareil système, on fait comme si les zairois et les marocains avaient choisi librement Mobutu ou Hassan II.

Une évolution se marque avec l'importante "Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international" contenu dans la résolution 3201 (S VI) du 11 mai 1974. Parmi différents principes, on y proclame:

"L'octroi d'une assistance aux pays en voie de développement, aux peuples et aux territoires qui sont soumis à la domination coloniale et étrangère, à l'occupation étrangère, à la discrimination raciale ou à

⁶ CHAUMONT, Ch., "Cours général de droit international public", R.C.A.D.I., 1970, I, p.406.

l'apartheid, ou qui sont victimes de mesures de coercition d'ordre économique, politique ou autre visant à obtenir d'eux qu'ils fassent passer au second plan l'exercice de leurs droits souverains et à se faire accorder par eux des avantages quelconques..."

Aux peuples cités traditionnellement -colonisés, victimes de la discrimination raciale ou de la domination étrangère- s'ajoutent les peuples victimes de mesures de coercition auxquels on reconnaît des droits souverains et même un droit à l'assistance que l'on se garde de définir. Qui peuvent être ces peuples sinon tous ceux soumis à un régime inique ? Sans doute cette résolution concerne-t-elle les questions économiques, mais en affirmant en cette matière le droit à l'autodétermination interne et externe des peuples, même couverts par une autorité étatique, elle ouvre une brèche dans ce système où, en dehors de la décolonisation, le seul interlocuteur valable était l'Etat. En outre, le droit à une assistance, reconnu à ces peuples, signifie que le principe de non-intervention ne pourra être brandi par le Gouvernement qui les maintient dans la sujétion ou se font complices de toutes les formes de domination étrangère. On étend donc à l'ensemble des peuples l'application du raisonnement que l'on tenait naguère à propos des populations colonisées. Ce texte trouve sa confirmation dans la "Charte des droits et devoirs économiques des Etats" contenue dans la résolution 3281 (XX) du 14 décembre 1974 où l'on peut lire *"les Etats qui pratiquent (des) politiques de coercition sont économiquement responsables envers les pays, territoires et peuples en cause (...). Il est du devoir de tous les Etats d'apporter une aide à ces pays, territoires et peuples"*.

Importante aussi la résolution 31/91 du 14 décembre 1976, qui assimile une pression économique contre un Etat à une *"violation flagrante du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et du principe de la non-intervention (...), violation qui, si elle était poursuivie, pourrait constituer une menace à la paix et à la sécurité internationales"*. Ce texte peut laisser augurer des développements importants. En effet, le recours à la notion de menace à la paix et à la sécurité internationales ouvre la voie à l'application du chapitre VII de la Charte, c'est-à-dire l'intervention des Nations Unies, même contre l'avis de l'Etat qui se ferait complice de l'asservissement de son peuple.

Enfin, évoquons la "Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats" approuvée par la Résolution 36/103 du 9 décembre 1981. Si elle paraît infiniment édulcorée par rapport au texte initialement proposé à l'Assemblée générale, elle a néanmoins le mérite d'utiliser des formules très larges qui font sortir les droits des peuples du seul domaine économique. Elle af-

firme notamment *"que les buts des Nations Unies ne peuvent être atteints que si les peuples jouissent de la liberté et les Etats de l'égalité souveraine"*. Il n'est pas inutile de rappeler que cette déclaration a été adoptée par 120 voix, dont celle de l'Irak, contre 22 et 6 abstentions.

On assiste donc, en droit international, à une lente émergence du droit des peuples, lesquels tendent à devenir une entité concurrente de l'Etat. Encore faut-il préciser qu'au stade actuel, le droit international n'entend par peuple que l'ensemble de la population vivant sur le territoire d'un Etat. Il ne reconnaît pas comme peuple les nombreuses minorités existant ici ou là, par exemple, les Kurdes. Les Nations Unies ont toujours traité avec méfiance ce problème explosif. On peut considérer aujourd'hui que la seule sauvegarde de ces minorités se trouve dans les droits fondamentaux de la personne, consacrés par divers Pactes et Traités. Solution sans doute insuffisante mais qui, elle aussi, offre des possibilités de battre en brèche l'omnipotence de l'Etat. En effet, il a été maintes fois précisé, notamment au sein de la Commission des droits de l'homme de l'O.N.U., que la protection des droits de l'homme ne rentre pas dans le domaine réservé de l'Etat. Cela signifie que celui-ci ne peut s'abriter derrière le principe de non-intervention pour faire n'importe quoi. L'affirmation trop lente mais progressive des droits des peuples et des droits de l'homme concourent donc au même objectif: l'instauration d'un droit international plus équitable et plus proche des réalités humaines.

Toute cette évolution doit se traduire par la réduction du principe de non-intervention à un minimum. Son bénéfice devrait être réservé aux seuls Etats présentant une certaine homogénéité, traduite par l'adhésion générale et relativement paisible des populations au régime en place. Dans cette logique, on a abandonné la notion de "guerre civile" impliquant des opérations militaires de grande envergure. On la remplace par l'expression "conflit interne", infiniment plus réaliste.

Aujourd'hui, l'appareil répressif des Gouvernements s'est à tel point perfectionné et renforcé et il bénéficie souvent d'une aide étrangère tellement importante, que l'opposant ne peut, avant longtemps, se présenter à visage découvert, ni se doter d'une organisation semblable à celles des armées dites régulières. D'autres techniques et méthodes lui sont imposées telles que le recours à des opérations limitées, attentats, sabotage, guérilla urbaine, contrôle relatif et limité de certaines zones, complicités diverses avec une population apparemment passive mais qui l'aidera en le dissimulant, en le nourrissant, en l'informant.

Le conflit interne existe déjà, même si le peuple reste apparemment passif tant l'abrutit la misère ou tant l'écrase un appareil étatique omniprésent qui étouffe ou prévient toute velléité de protestation.

Qui oserait nier que depuis longtemps les Irakiens constituent un tel peuple ? Génocide des Kurdes, massacre de civils, enrôlement d'enfants, assassinats politiques, torture : la liste restera toujours incomplète des méfaits et des crimes perpétrés par le régime de Saddam Hussein, d'abord au détriment du peuple irakien. Quant au soutien de la Communauté internationale à ce peuple, il s'est traduit par des silences complices, par des sourires et des embrassades diplomatiques, par des livraisons d'armes massives, tout autant destinées à la répression interne qu'à l'aventure guerrière.

Peut-on affirmer que la coalition se bat au nom de ce droit international dont nous venons d'exprimer l'évolution ? N'est-il pas au moins suspect, ce combat mené par une mosaïque hétéroclite de démocraties et d'Etats absolutistes voire théocratiques ? Il y a un curieux absent dans l'actualité : le peuple irakien dans toutes ses composantes. Nous l'avons bafoué lorsque, dès avant le premier conflit du Golfe, nous avons livré les arsenaux les plus sophistiqués à Saddam Hussein et à sa coterie de criminels. Belle contribution que la nôtre à l'autodétermination du peuple irakien !! L'Allemagne a eu la "générosité" de présenter ses excuses à Israël pour avoir aidé l'Irak à perfectionner les Scuds et à fabriquer l'arme chimique. Qui présentera des excuses aux Irakiens et aux Kurdes ? Quant aux Koweïtiens, objets de la sollicitude internationale, leur Gouvernement en exil les a déjà prévenus que la "libération" ne s'accompagnera d'aucune démocratisation. Sans doute, sous les décombres, trouvera-t-on une Charte des Nations Unies...

DES ARMES SUD-AFRICAINES DANS LA GUERRE DU GOLFE EN VIOLATION DE L'EMBARGO

Paulette PIERSON- MATHY
Chargée de cours à l' U.L.B.

A. L'AFRIQUE DU SUD FOURNIT A L'IRAK 200 SUPER CANONS DE LONGUE PORTEE

Dans son rapport annuel à l'Assemblée générale, le Comité spécial contre l'apartheid fait état de l'acquisition par l'Irak à l'Afrique du Sud, entre 1984 et 1988, pendant la guerre contre l'Iran, de "200 obusiers FH 70 de 155 mm"¹.

Il s'agit du fameux canon de longue portée (39 km au niveau de la mer) G5 Howitzer, conçu par un Canadien, G. Bull², dont la licence de fabrication a été vendue secrètement à l'Afrique du Sud le 7 avril 1976, par la Space Research International, société de droit belge établie à Bruxelles, au sein de laquelle les Poudreries Réunies de Belgique et plusieurs de leurs filiales exerçaient une influence importante³.

Capable de lancer des obus de 47 kg contenant 8,7 kg d'explosifs s'éparpillant entre 3032 et 4756 fragments, il peut tirer trois salves à la minute pendant 15 minutes et ensuite deux salves à la minute pendant une heure.

Normalement transporté par un tracteur de 10 tonnes à la vitesse de 90 km à l'heure, il peut aussi être déplacé sur de courtes distances par une machine auxiliaire⁴.

L'Afrique du Sud qui s'est équipée de ce système d'artillerie après sa défaite dans sa première guerre d'agression contre l'Angola (octobre 1975 - mars 1976) peut faire état de son expérience et de l'utilisation de

¹ A/45/22 § 202.

² G. Bull a été assassiné, le 22 mars 1989, à Bruxelles. Il avait fait l'objet de menaces qu'il attribuait au service secret israélien. Il était l'auteur d'un nouveau super-canon, dont les douanes anglaises avaient intercepté l'envoi en pièces détachées vers l'Irak en 1990. *Guardian*, 13 février 1990.

³ P. Pierson-Mathy, *La lutte anti-apartheid en Belgique*, Comité contre le colonialisme et l'apartheid, Bruxelles, 1983, pp. 12-14.

G. Berghezan, *La puissance militaire de l'Afrique du Sud*, GRIP, n° 94-95, février 1986, pp. 28-29.

⁴ Helmoed-Römer Heitman, *War in Angola, The final South African Phase*, Ashanti Publishing Ltd, Gibraltar, 1990, p. 349.

ce canon en Namibie et dans le sud de l'Angola sur des terrains sablonneux et dans des conditions climatiques qui se rapprochent de celles de la guerre du Golfe ⁵.

Outre ce canon mobile très perfectionné, dont il posséderait 500 exemplaires, l'Irak aurait également acquis, entre 1984 et 1988, de l'Afrique du Sud, des missiles anti-tanks, de l'équipement radio et des missiles air-air Kukri ⁶.

Ces acquisitions ont été faites en violation de l'embargo sur les fournitures d'armes à l'Afrique du Sud, en vigueur depuis 1963 (Rés. S/181) et rendu obligatoire par le Conseil de sécurité, le 4 novembre 1977 (Rés.418).

L'embargo interdit non seulement toute livraison d'armes et de matériel militaire, mais aussi les fournitures pour la fabrication d'armes ainsi que l'octroi de licences. Il vise à décourager la coopération militaire avec l'Afrique du Sud.

La portée de l'embargo a été étendue, en 1984, à l'interdiction d'achat d'armements, de munitions et de véhicules militaires de tout type en provenance d'Afrique du Sud (Rés. 558(1984)) ⁷.

Certains de ces achats auraient été effectués en échange de pétrole, l'Irak violant ainsi l'embargo sur les livraisons de pétrole à l'Afrique du Sud, décidé par les Etats arabes exportateurs de pétrole en 1973 et recommandé par l'Assemblée générale depuis 1975 (Rés. 3411 G(XXX), 10 décembre), en raison de la dépendance de l'Afrique du sud à l'égard de source extérieure, comme complément à l'embargo.

B. L'AFRIQUE DU SUD TEMPORISE DANS L'APPLICATION DES SANCTIONS CONTRE L'IRAK

L'embargo sur les livraisons d'armes et de matériel militaire à l'Irak figure au premier plan des mesures internationales de pression adoptées à l'encontre de l'Irak par le Conseil de sécurité, le 6 août 1990 (Rés. 661).

L'Afrique du Sud a fait preuve de peu d'empressement à se joindre à ces décisions. L'interdiction d'exportation vers l'Irak n'a été rendue

⁵ Ce système d'artillerie a été également vendu à Israël et à la Chine et est également produit au Chili sous licence sud-africaine.

⁶ *Weekly Mail*, 18 janvier 1991.

⁷ ARMSCOR, la société publique sud-africaine créée en 1967, responsable de la production et de la vente des armements aurait exporté d'Afrique du sud, en 1987, du matériel militaire estimé à 900 millions de US dollars en direction de 23 pays du Moyen-Orient, de l'Amérique du Sud et d'Asie. *Times*, 9.5.1988.

publique par le Ministère du Commerce qu'à dater du 1er novembre 1990.

La lettre adressée, le 23 août 1990, par le Représentant permanent de l'Afrique du Sud, Monsieur J.B. Shearer, au Secrétaire général de l'ONU, en réponse à une note du Secrétaire général du 8 août 1990, confirme l'ambiguïté de la position sud-africaine. La lettre se borne, en effet, à reproduire une déclaration du Ministre des Affaires étrangères d'Afrique du Sud, en date du 3 août, "*condamnant l'invasion du Koweït par les forces irakiennes*" et annonçant que le gouvernement sud-africain ne reconnaîtra en aucune circonstance "*le prétendu gouvernement provisoire installé au Koweït par la force*". Bien qu'adressée 17 jours après l'adoption de la résolution 661 imposant les sanctions, la réponse du Représentant permanent est laconique en ce qui concerne les sanctions. Elle informe le Secrétaire Général de ce que "*le gouvernement sud-africain se conformera aux décisions du Conseil de sécurité en la matière*"⁸.

L'Afrique du Sud a été accusée d'avoir utilisé la période écoulée entre le déclenchement de l'action collective le 6 août et le 1er novembre, date d'entrée en vigueur de la prohibition d'exportation, pour poursuivre la livraison de matériel militaire à l'Irak, principalement d'obus pour le canon G5⁹.

Les statistiques commerciales de l'Afrique du Sud indiquent, pour octobre, un chiffre record de 2,67 milliards de rands dans la rubrique "matières non classées", portant le surplus commercial au niveau exceptionnellement élevé de 2,33 milliards de rands. Le responsable d'Arm Scor, Bertrand Retief a reconnu qu'il y avait eu des demandes en provenance de la région du Golfe et qu'il était généralement admis que ce surplus était indicatif de ventes supplémentaires d'armes¹⁰.

Il n'est donc pas exclu que ce surplus découle en partie de ventes d'armes à l'Irak et à d'autres pays du Golfe.

C'est ce que n'a pas manqué d'affirmer le quotidien britannique "*The Independent*" du 28 janvier. Selon cette source, l'Irak aurait acheté tout le stock 1990 d'obus d'Arm Scor destiné au canon G5. La dernière livraison, consistant en 48.000 obus conventionnels et 5.500 autres conçus pour emporter une charge de gaz, aurait été interceptée par les douaniers sud-africains en décembre 1990. L'Afrique du Sud en aurait informé les Saoudiens avec lesquels ils maintiennent également une collaboration militaire et selon "*The independent*", les Américains auraient décidé d'acheter ces obus ainsi que la production de 1991 destinée à l'exportation.

⁸ Doc S/12610, 23 août 1990.

⁹ *The Independent*, 28 janvier 1991

¹⁰ A. Minty, *Anti-apartheid News*, London, Janv./Feb. 1991.

Le gouvernement sud-africain a opposé un démenti aux affirmations de "The Independent"¹¹.

Selon le même quotidien, l'Irak posséderait 100 G5 importés du Chili via l'entreprise chilienne Carlos Cardoen et 200 autres achetés via la société autrichienne Noricum, ce qui fait un total de 500 G5 dont 200 achetés illégalement à l'Afrique du Sud.

C. COLLABORATION MILITAIRE AFRIQUE DU SUD ET AUTRES ETATS DU GOLFE

L'Irak ne serait pas le seul Etat en guerre à être équipé de matériel militaire sud-africain.

Les Emirats Arabes Unis auraient commandé récemment 50 canons G6, un modèle auto-propulsé plus sophistiqué que le G5 et aurait conclu avec ARMSCOR un contrat de production d'hélicoptères Rooivalk. Les Emirats ont démenti l'information¹².

Selon un expert sud-africain des questions militaires, les Emirats Arabes Unis et l'Arabie Saoudite disposeraient d'importantes quantités d'armements en provenance d'Afrique du Sud¹³, achetés en violation de l'embargo militaire décidé par le Conseil de sécurité à l'encontre du régime d'apartheid.

Un spécialiste américain de la défense a confirmé qu'il existait une très longue collaboration militaire entre l'Arabie Saoudite et l'Afrique du Sud qui permet aux Américains de bénéficier de l'expérience sud-africaine via un pays tiers.

Bien qu'il n'y ait pas de conseillers militaires sud-africains en Arabie Saoudite, les Etats-Unis, préoccupés de réduire leurs propres pertes en vies humaines, devraient être intéressés à réunir le maximum d'informations sur les missiles soviétiques sol-air dont est équipée l'armée irakienne. L'Afrique du Sud a une longue expérience de la guerre menée contre les forces équipées de matériel soviétique et détient l'unique lanceur soviétique de missiles sol-air qui ait jamais été capturé. De même, les Etats-Unis ont un intérêt à réunir le maximum d'informations sur les canons G5 qui équipent l'armée irakienne et que l'Afrique du Sud a utilisés dans des conditions de chaleur et de terrain en Namibie et dans le sud-est de l'Angola, similaires à celles du Golfe.

Un spécialiste sud-africain, le Dr. S. Baynhan, chercheur principal à l'Institut africain d'Afrique du Sud et ancien chargé de cours à l'Académie Royale Militaire de Sandhurst, estime que s'il peut être prouvé qu'une telle aide sert à sauver des vies humaines (et le nombre

¹¹ *Le Monde*, 30 janvier 1991.

¹² *Weekly Mail*, 18 janvier 1991, voir aussi A/45/22 § 322.

¹³ *Ibid.*

des Noirs américains est très élevé au front), cela pourrait embarrasser le Black C...dans la campagne pour maintenir les sanctions du Congrès américain contre l'Afrique du Sud. En outre, toute assistance fournie à la coalition - futur vainqueur de cette guerre, selon les estimations sud-africaines - placera l'Afrique du Sud dans une très bonne position pour poursuivre ses ventes d'armes ¹⁴.

Il est probable que certaines fournitures d'armes sud-africaines aient été effectuées en échange de livraisons de pétrole opérées en violation de l'embargo pétrolier adopté par l'Assemblée Générale de l'ONU à l'encontre de l'Afrique du Sud. Depuis plusieurs années, les Emirats Arabes Unis figurent en tête des pays d'origine des navires livrant du pétrole à l'Afrique du Sud.

En 1987-1988, sur un total de 66 navires pétroliers répertoriés comme ayant effectué des livraisons en Afrique du Sud, 30 avaient pour point de départ les Emirats Arabes Unis, 7 l'Arabie Saoudite. En 1989-1990, sur 28 tankers répertoriés, 12 provenaient des Emirats Arabes Unis ¹⁵.

D. ISRAEL - AFRIQUE DU SUD

Bien qu'Israël ne fasse pas (officiellement) partie de la coalition internationale qui mène les opérations militaires contre l'Irak, il convient de rappeler qu'Israël est un très important partenaire militaire de l'Afrique du Sud et que la coopération entre les deux Etats est très développée. Elle s'étend, en violation de l'embargo en vigueur contre l'Afrique du Sud, qui interdit toute collaboration militaire avec ce pays, à des secteurs très variés de la production d'armements, elle implique des transferts de technologie militaire de pointe et inclut la collaboration nucléaire, notamment la production et les essais de missiles nucléaires de portée intermédiaire.

L'Assemblée générale dénonce, à chaque session, cette coopération poursuivie par Israël en violation de l'embargo imposé par le Conseil de sécurité.

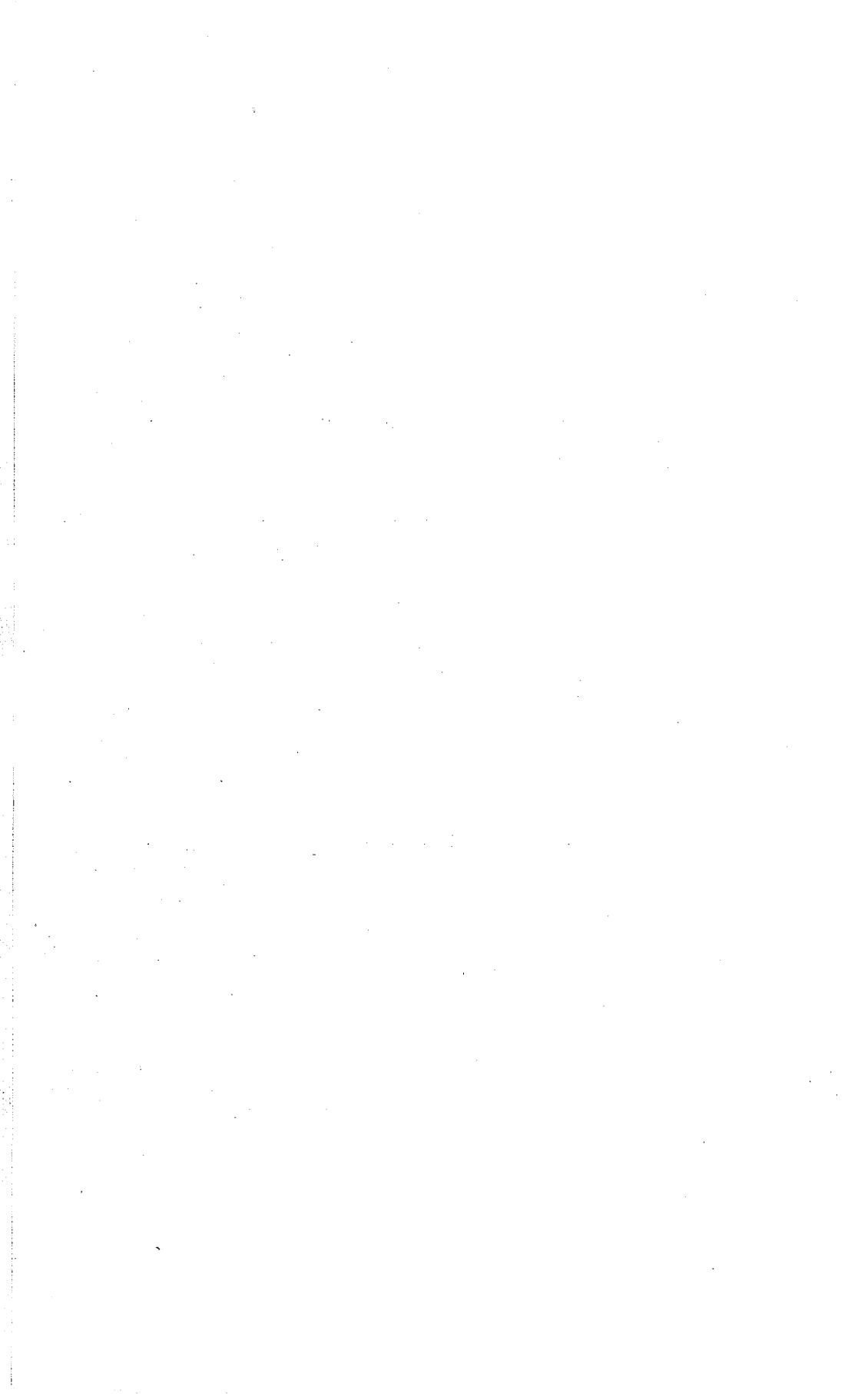
Notons également qu'Israël a développé sa propre production du canon G5 à la même époque que l'Afrique du Sud ¹⁶.

Comment ne pas être gravement préoccupés par les violations multiples du droit international que représentent ce commerce d'armes et cette collaboration militaire avec l'Afrique du Sud, en violation flagrante de l'embargo international toujours en vigueur à son encontre ?

¹⁴ *Weekly Mail*, 18 janvier 1991.

¹⁵ *Fuel for apartheid. Oil supplies to South Africa*, Shipping Research Bureau, Amsterdam, 1990, pp. 4 et 8.

¹⁶ *Collaboration South Africa - Israël*, Ed. Henley, Uppsala, 1987.



LA LICÉITE DE L'ENGAGEMENT BELGE

par Patricio C.P.C. NOLASCO ¹

Sommaire

- A] La licéité du comportement actuel de la Belgique au regard du droit international
 - 1) Les mesures ayant trait à un règlement pacifique de la crise
 - 2) Les mesures ayant trait au recours à la force armée
 - a) dans le cadre de la résolution 678
 - b) dans le cadre du Traité de l'Atlantique Nord
- B] L'éventuelle modification de la situation juridique de la Belgique en fonction d'une aggravation du conflit
 - 1) Le cas d'une attaque contre la Turquie
 - 2) Le cas d'une attaque contre des navires belges opérant dans le Golfe

Introduction

1. C'est en émettant le souhait que l'intérêt manifesté par la population belge, tant directement que par l'intermédiaire de ses représentants, pour que l'issue de la crise du Golfe s'inscrive dans le contexte d'une prise de conscience progressive de la nécessité du respect des droits des Etats et des populations, que nous essayerons de donner une ébauche de la situation juridique de la Belgique dans cette crise qui prenne en considération les préoccupations exprimées.

2. Pour ce faire, nous examinerons dans un premier temps la licéité du comportement actuel de la Belgique au regard du droit international [A], pour ensuite nous attarder quelque peu, puisque ce comportement n'est pas immuable, sur l'éventuelle modification de la situation juridique de notre pays en fonction d'une aggravation du conflit [B].

A] La licéité du comportement actuel de la Belgique au regard du droit international

3. Nous examinerons ici la compatibilité entre les mesures, tant ayant trait à un règlement pacifique de la crise [1] qu'au recours à la force armée [2], adoptées par la Belgique depuis l'agression irakienne et ce qu'est en droit d'attendre d'elle la communauté internationale.

¹ Animateur-fondateur de l'Association " Droit des gens "

1) Les mesures ayant trait à un règlement pacifique de la crise

4. En l'espèce, pour vérifier la légalité du comportement de l'Etat belge, il faut savoir quelles sont les exigences du droit à l'égard de la communauté internationale lorsqu'un de ses membres viole l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales ².

5. La première remarque est que le droit international général n'impose nullement aux Etats de se porter au secours de la victime de l'agression. Il ne fait que les autoriser à agir de la sorte ³. Par contre, le Conseil de Sécurité dispose, lui, de larges pouvoirs de recommandation et de décision en la matière ⁴, décisions que "*[l]es Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer (...)*" ⁵.

6. Vu la nature duale de ces pouvoirs,

" [i]l faut soigneusement analyser le libellé d'une résolution du Conseil de Sécurité avant de pouvoir conclure à son effet obligatoire. Etant donné le caractère des pouvoirs découlant de l'article 25, il convient de déterminer dans chaque cas si ces pouvoirs ont été en fait exercés, compte tenu [notamment] des termes de la résolution à interpréter (...)" ⁶

En ce faisant, il convient de garder à l'esprit que l'emploi de certains termes comme " demande " ou " appelle ", peut " *fort bien répondre à un souci de courtoisie internationale, plutôt qu'à la volonté d'atténuer ou d'éviter la vigueur du commandement* " ⁷.

7. Dans le cas qui nous occupe, le Conseil de Sécurité lui-même précise ses intentions en rappelant " *à tous les Etats qu'ils sont tenus de respecter scrupuleusement les résolutions 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990) et 666 (1990)* " ⁸. Passons en revue l'essentiel

² Charte des Nations Unies, art. 2, al. 4.

³ Le droit de légitime défense collective est d'ailleurs consacré à l'art. 51 de la Charte en termes permissifs : " [a]ucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense (...). "

⁴ Charte des Nations Unies, ch. VII.

⁵ Charte des Nations Unies, art. 25.

⁶ Affaire de la Namibie, C.I.J., avis consultatif du 21 juin 1971, *Rec. 1971*, p. 53.

⁷ David, E., *Droit des organisations internationales*, 1ère édition, P.U.B., Bruxelles, 1986, p. 276.

⁸ Résolution 667 (1990).

des mesures appelées :

- la résolution 661 décide l'interdiction des relations commerciales, financières et militaires avec l'Irak et demande aux Etats " *[d]e prendre des mesures appropriées pour protéger les avoirs du gouvernement légitime du Koweït et de ses institutions* " ;

- la résolution 662 demande aux Etats de s'abstenir de tout acte pouvant être interprété comme une reconnaissance de l'annexion du Koweït par l'Irak ;

- la résolution 665 demande aux Etats Membres coopérant avec le gouvernement koweïtien et déployant des forces navales dans la région de prendre les mesures nécessaires à la stricte application de la résolution 661 et prie tous les Etats de fournir l'assistance nécessaire aux premiers .

8. Examinons maintenant le comportement de la Belgique. En tant que membre de la Communauté européenne, celle-ci :

*" avait déjà décrété un embargo contre l'Irak immédiatement après l'invasion irakienne, donc avant même le Conseil de sécurité (...). Le Conseil des Ministres a décidé dès le 7 août de bloquer tous les avoirs irakiens dans notre pays, et dès le 13 août de dépêcher trois navires de la Force Navale, pour exprimer sa disponibilité à participer concrètement à la solidarité internationale, (...) "*⁹ .

Au mois de septembre, le gouvernement belge décidait d'affecter une frégate à la mission d'embargo naval dans le Golfe ou à la relève d'un bâtiment du même type¹⁰. Voilà qui semble rencontrer les exigences du Conseil de Sécurité. Comme en outre nous n'avons pas connaissance de l'octroi d'une aide par la Belgique à l'Irak en contravention avec la résolution 666¹¹, ni d'une violation de l'embargo aérien¹² par notre pays, nous ne pouvons conclure qu'en affirmant la licéité du comportement de celui-ci.

⁹ Chambre des représentants de Belgique, compte rendu analytique, séance du matin du 26 septembre 1990, communication gouvernementale, pp. 1384 et 1385.

¹⁰ Ibid., p. 1385.

¹¹ Cette résolution précise le cadre dans lequel doit s'inscrire toute aide humanitaire au Koweït ou à l'Irak.

¹² Résolution 670 (1990).

2) Les mesures ayant trait au recours à la force armée

9. La portée de l'engagement militaire de la Belgique, source d'après discussions opposant notamment gouvernement et opposition, doit se concevoir dans le cadre de deux instruments juridiques distincts : la résolution 678 du Conseil de Sécurité [a] et le traité de l'Atlantique Nord [b].

a) Dans le cadre de la résolution 678

10. Cette résolution, en son alinéa 2,

" (...) autorise les Etats-membres qui coopèrent avec le gouvernement du Koweït (...) à user de tous les moyens nécessaires pour faire appliquer et respecter la résolution 660 (1990) du Conseil de sécurité et toutes les résolutions pertinentes ultérieures, ainsi que pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région "

et, en son alinéa 3, " demande à tous les Etats d'apporter l'appui voulu aux mesures envisagées au paragraphe 2 de la présente résolution. (...) "

11. Le libellé de l'alinéa 2 est clairement permissif et n'entraîne aucune obligation de recours à la force dans le chef des Etats-membres. L'alinéa 3 est plus ambigu parce qu'il est permis de penser que l'emploi du terme " demande " au lieu d'un terme à caractère impératif explicite répond au souci de courtoisie internationale antérieurement évoqué. En effet, le préambule de la résolution affirme que le Conseil de sécurité est " résolu à faire pleinement respecter ses décisions ". Or, cette efficacité pourrait être compromise si, mise à part l'exigence du retrait irakien, cette résolution ne contenait aucune obligation juridique pour les Etats.

12. La Belgique ayant effectué, aux dires de Guy Cöeme ¹³, le choix politique de s'inscrire dans le cadre de l'alinéa 3 de la résolution 678, il nous reste à vérifier la conformité du comportement de l'Etat avec cette résolution au cas où l'alinéa en question entraînerait une obligation de soutien.

13. Quel est ou a été l'appui de la Belgique aux opérations militaires visant le retrait du Koweït par l'Irak ? Les communiqués du Service de presse de la défense nationale permettent de relever les contributions suivantes :

¹³ "Guy Cöeme entre guerre et paix ", *Le Soir*, 30 janvier 1991, p. 5.

- l'opération " Sandy cocktail ", concernant l'embarquement à Anvers de renforts nord-américains venus d'Allemagne, ayant mobilisé 500 hommes des Forces de l'intérieur et exigé l'inspection de 28 navires par 200 missions de plongée ¹⁴ ;
- des centaines d'heures de vol effectuées par le 15ème Wing de la Force aérienne comprenant des transports logistiques au profit de la Force navale et des forces britanniques et françaises ¹⁵ ;
- l'envoi d'une équipe médicale et paramédicale militaire de 48 personnes à l'hôpital militaire de Chypre, destiné à accueillir les victimes du conflit, et sa mise à disposition des Britanniques ¹⁶ ;
- l'affectation de la flotille composée des navires Iris, Myosotis et Zinnia à des opérations de déminage dans le Golfe, sous commandement français ¹⁷ ;
- l'offre de 972 mitrailleuses légères aux forces nord-américaines ¹⁸.

14. Il est dès lors clair que la Belgique appuie matériellement les opérations visées par l'alinéa 2 de la résolution 678. L'absence de protestation officielle des Etats coalisés à l'égard du soutien apporté par la Belgique, conjuguée à la portée de l'effort belge comparativement à celui des autres Etats¹⁹, nous amène à affirmer que cet appui est bien " *l'appui voulu* " aux termes de l'alinéa 3 de ladite résolution. Quand bien même on verrait dans cet alinéa la source d'une obligation internationale pour la Belgique, on serait donc en peine de prouver sa violation par notre pays.

¹⁴ "Aphone, l'armée belge prend la parole ", *Le Soir*, 25 janvier 1991, P. 7.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ " En partance : Croix-Rouge belge et 50 militaires ", *Le Soir*, 22 janvier 1991, p.7.

¹⁷ " Du travail pour les démineurs belges dans le golfe d'Ormuz ? ", *Le Soir*, 23 janvier 1991, p.6.

¹⁸ " La Belgique offre des mitrailleuses ", *Le Soir*, 26 janvier 1991, p.7.

¹⁹ " L'effort des douze pour le Golfe ", *Le Soir*, 4 février 1991, p.4 ; " La contribution belge et celle des autres ", *L'Instant*, n° 23, p.23.

b) Dans le cadre du Traité de l'Atlantique Nord.²⁰

15. Bien que le Traité de l'Atlantique Nord²¹ soit un pacte de défense collective fondé essentiellement sur un engagement de solidarité en cas d'agression²², il entrouvre la porte à des mesures préventives ponctuelles en affirmant que "*[l]es Parties se consulteront chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des Parties sera menacée.*"²³

16. Cette obligation de consultation a, certes, une portée incertaine²⁴. Nous estimons toutefois qu'en l'espèce ce problème perd de son acuité parce qu'il est de l'intérêt commun des Parties de préférer des manifestations de solidarité renforcées en cas de menace à des actions de riposte a posteriori. Tel semble aussi être le point de vue de l'Alliance qui a mis sur pied, à partir de 1960, des Forces multinationales ayant "*surtout pour but de démontrer la solidarité alliée en période de crise ou de tension et de dissuader quiconque serait tenté de se lancer dans une agression à objectifs limités et de placer ainsi l'Alliance devant un fait accompli. En présence de cette force, l'ennemi doit clairement comprendre qu'en l'attaquant c'est l'Alliance tout entière qu'il attaque (...).*"²⁵

17. Cette forme de manifestation de solidarité se plaçant d'elle-même dans le cadre d'une menace à l'encontre d'une Partie, on pourrait considérer être là en présence d'une pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité, par laquelle est établi l'accord des Parties à l'égard des suites à donner aux consultations prévues à l'article 4 lorsque la menace est réelle²⁶.

²⁰ Les principaux textes concernant l'O.T.A.N. se trouvent dans : *O.T.A.N. : documents fondamentaux*, Service de l'information de l'O.T.A.N., Bruxelles, 1981, 108 p.

²¹ Outre la Belgique, sont Parties au traité les Etats suivants : Canada, Danemark, France, R.F.A., Islande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Etats-Unis, Grèce, Turquie et Espagne.

²² Traité de l'Atlantique Nord, art. 5.

²³ Traité de l'Atlantique Nord, art. 4.

²⁴ Nous reviendrons sur ce type d'obligations par la suite.

²⁵ *L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord : structure, faits et chiffres*, service de l'information de l'O.T.A.N., Bruxelles, 1981, p. 148.

²⁶ Conformément à l'art. 31, 3., b), de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

18. Dans le cas des menaces proférées par l'Irak à l'encontre de la Turquie, vu les antécédents du régime de Saddam Hussein, celles-ci devaient être prises au sérieux. Que les Etats Parties, suite à la demande d'assistance formulée par Ankara, proposent de déployer en Turquie la Force mobile alliée aérienne semble conforme à la logique militaire et la Belgique ne pouvait que difficilement refuser l'envol pour Diyarbakir de ses 18 Mirage appartenant à la Force en question ²⁷.

B] L'éventuelle modification de la situation juridique de la Belgique en fonction d'une aggravation du conflit

19. L'augmentation de la participation belge dans le conflit pourrait découler d'une simple volonté politique et morale s'appuyant sur la résolution 678. Ce cadre ayant déjà été brièvement décrit et chacun étant maître de ses opinions sur la question, nous nous bornerons ici à envisager les deux cas vraisemblablement les plus à même d'entraîner une réelle modification de la situation juridique de la Belgique, à savoir, ceux d'une attaque irakienne contre la Turquie [1] ou contre des navires belges participant à des opérations dans le golfe [2].

1) Le cas d'une attaque contre la Turquie

20. Ce cas de figure est celui qui suscite le plus de controverses depuis que des bombardements de l'Irak par les forces coalisées ont eu lieu au départ de la base aérienne d'Incirlik située en territoire turc. Une riposte irakienne pourrait entraîner un élargissement du conflit impliquant la Belgique.

21. En effet, le Traité de l'Atlantique Nord stipule en son article 5 :

"[l]es Parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles (...) sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes (...) et, en conséquence, elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la Partie ou les Parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres Parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée (...).

Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales".

²⁷ Décision gouvernementale intervenue le 2 janvier 1991

L'article 6, pour sa part, tel que modifié par le protocole d'accession de la Grèce et de la Turquie le 22/10/1951, précise qu'"est considérée comme une attaque contre une ou plusieurs Parties, une attaque armée contre le territoire de la Turquie (...)" et ne laisse planer aucun doute concernant l'applicabilité du traité en ces circonstances, pour autant qu'elle se situe dans le cadre de l'exercice du droit de légitime défense.

22. Tout autre chose est de déterminer la portée des obligations découlant du traité et plus précisément de l'article 5, puisque selon celui-ci, en cas d'attaque contre un co-contractant, les autres Parties ne sont tenues que d'adopter les actions qu'elles jugeront nécessaires. En d'autres mots, le recours à la force à l'encontre de l'agresseur n'est nullement imposé et les Etats semblent jouir d'un large pouvoir discrétionnaire dans le choix des mesures conséquentes. Nous sommes donc à nouveau face à une clause juridique à portée incertaine.

23. A propos de ces clauses il faut souligner qu'

"[e]n dépit du degré élevé d'appréciation subjective qu'elles comportent, (...) [elles] constituent des obligations juridiques, dont un tiers peut déterminer, dans certaines limites, si elles ont été exécutées de bonne foi." ²⁸

24. C'est à la lumière de cette affirmation qu'il conviendrait d'examiner la position adoptée par la Belgique ou par tout autre Etat membre de l'Alliance Atlantique à la suite d'une éventuelle attaque de l'Irak contre la Turquie, tout en sachant que les règles d'interprétation des traités nous sont d'un précieux secours dans la recherche d'une détermination plus précise de la portée de la clause mentionnée.

25. Comme il a été suggéré, la règle générale veut notamment que les traités soient interprétés de bonne foi, à la lumière de leur objet et de leur but ²⁹. Dans la mesure où le Traité de l'Atlantique Nord se veut un traité de défense collective et que l'article 5 lui-même indique que chaque Partie doit se considérer agressée en cas d'attaque contre l'une d'entre elles, il semblerait douteux, si le cas de figure évoqué venait à se concrétiser, que les Etats membres de l'O.T.A.N. puissent se contenter, par exemple, d'une vague protestation invitant l'Irak à ne plus recommencer trop souvent ses agressions contre la Turquie.

²⁸ Virally, M., *Annuaire*, I.D.I., Session de Cambridge, vol. 60, t. 1, conclusions du rapport, par. 3.

²⁹ Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 31, 1..

26. Notre lecture de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord serait la suivante : l'assistance à un Etat victime d'une agression est obligatoire mais le recours à la force armée, lui, ne serait obligatoire, ainsi comme tout autre moyen, que lorsqu'il serait indubitablement nécessaire, ou considéré comme tel par un Etat, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région.

27. Dans le cas d'une attaque de l'Irak contre la Turquie, nous ne voyons pas quel moyen autre que militaire pourrait encore être développé.

28. Si cette interprétation était correcte, quelle serait alors la part des obligations belges ? A ce sujet, il est possible de voir dans la Déclaration sur les relations atlantiques³⁰, un " (...) accord ultérieur intervenu entre les parties à l'égard de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions"³¹. Dans cette déclaration, chaque pays de l'Alliance s'engage à " (...) supporter, en fonction du rôle qu'il assume dans la structure de l'Alliance, sa juste part des charges assurant la sécurité de tous."³² Ces justes parts étant renégociées périodiquement et la déclaration ne faisant pas de distinction entre dissuasion et riposte, nous serions tentés de croire que les proportions de la distribution actuelle du support des charges devraient être approximativement maintenues. Cela sans remettre en cause une éventuelle division fonctionnelle des tâches préalablement établie.

29. En d'autres mots, si la Belgique reste, en dernier ressort, maître de la suite à accorder par elle aux recommandations que ne manquerait pas d'adresser le comité de défense³³ aux Etats membres en cas d'agression irakienne contre la Turquie, il n'en reste pas moins que le refus de participer à des opérations visant à assurer le respect de l'intégrité territoriale turque serait constitutif d'une violation des engagements pris par notre pays, à moins que ne se manifeste à cet égard un accord des Parties, situation qui nous semble fort improbable. La marge de manœuvre de l'Etat belge, au regard des obligations résultant du traité, se limiterait à celle véhiculée par la notion de " juste part ".

30. Après cette rapide approche de la question, nous sommes en mesure de porter un regard plus critique sur les déclarations fournies sur le

³⁰ Déclaration approuvée par le Conseil de l'Atlantique Nord à Ottawa, le 19 juin 1974, et signée par les Chefs de gouvernement de l'O.T.A.N. à Bruxelles, le 26 juin 1974.

³¹ Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 31, 3., a).

³² Déclaration sur les relations atlantiques, par. 10.

³³ Traité de l'Atlantique Nord, art. 9.

sujet par les ministères compétents et sur leur interprétation par la presse.

31. Commençons par rappeler les dires d'un porte-parole du ministère des affaires étrangères, selon lequel

*"[il] est clair que si la Turquie est victime d'une attaque irakienne, l'article 5 du traité de Washington doit être appliqué [et qu'] il faudrait alors revoir la mission de nos Mirage 5, qui est actuellement dissuasive et préventive [et qui] devrait être transformée en mission défensive."*³⁴

Ces propos, qui ne préjugent pas d'une possible implication de la Belgique par d'autres moyens que les Mirage 5 déployés sur la base de Diyarbakir, sont parfaitement compatibles avec l'avis du ministre des Affaires étrangères lui-même, qui déclarait, *"qu'en cas d'attaque de la Turquie par l'Irak, le principe de solidarité liant les membres de l'O.T.A.N. devrait jouer."*³⁵

La contradiction relevée dans le même article entre M. Eyskens et le *"ministre de la Défense, Guy Coëme, qui estimait (...) qu'il n'y a aucune raison de modifier, pour l'instant, la mission des avions belges"* n'en est d'ailleurs pas une puisque, comme l'aura remarqué le lecteur attentif, ce dernier parle d'une situation actuelle de simple menace, alors que le ministre des Affaires étrangères envisageait une situation éventuelle et future d'agression.

32. Que le premier ministre Wilfried Martens refuse de se prononcer sur la question de savoir ce que ferait la Belgique si cette agression avait lieu³⁶ est parfaitement compréhensible dans la mesure où toute réponse allant au-delà d'un rappel de la solidarité déjà mentionnée risquerait de relever de l'ingérence de la fiction dans un domaine où l'on peut espérer que le sérieux soit de rigueur. Le ministre de la Défense n'avait-il pas déjà fait remarquer que, et ce selon les procédures en vigueur, dans le cas d'une telle attaque, *"[u]ne discussion devrait intervenir au sein de l'O.T.A.N., puis du gouvernement"*³⁷ ? M. Martens n'étant pas prophète et ne pouvant présager ni de l'ampleur d'une éventuelle attaque ni des résultats de ses discussions, ne pouvait que garder le silence.

³⁴ "Le scénario turc de l'O.T.A.N.", *La Wallonie*, 23 janvier 1991, p.1.

³⁵ "Polémique sur l'engagement belge ?", *Le Soir*, 22 janvier 1991, p. 7.

³⁶ "Que fera la Belgique ?", *La Nouvelle Gazette*, 26 janvier 1991, p.1.

³⁷ "Les missions belges font toujours l'objet d'après discussions", *Le Soir*, 21 janvier 1991, p.8.

33. Il apparaît donc clairement, à la fois, que les positions prises par les membres du gouvernement à ce sujet ne sont pas aussi contradictoires qu'on a voulu le faire croire et que ces positions sont en accord avec les obligations internationales auxquelles la Belgique serait tenue de se conformer. La dernière interview de Guy Coëme nous étant parvenue, où il affirme qu'" *en tout état de cause, notre réaction en Turquie ne pourrait être que défensive et limitée, et cela dans un cadre de retenue* " ³⁸, ne fait, à notre avis, que souligner la différence qui devrait être établie entre la protection de l'intégrité territoriale turque et l'action des coalisés contre l'Irak, " *pour éviter de donner à ce conflit une allure Occident contre monde arabo-musulman* " ³⁹. C'est la différence entre la légitime défense de la Turquie et les mesures collectives visant la libération du Koweït.

34. Nous ne saurions toutefois terminer sans rappeler la possibilité qu'a, au moins théoriquement, le Conseil de Sécurité des Nations Unies, de vider la question de sa substance en prenant "*les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales* ", comme le prévoit l'article 51 de la Charte.

2) Le cas d'une attaque contre des navires belges participant à des opérations dans le golfe

35. Ce deuxième cas de figure, dont la version la plus plausible consisterait en une attaque de l'aviation irakienne contre les chasseurs de mines belges opérant, semble-t-il, à moins de 300 kilomètres de la frontière koweïtienne ⁴⁰, sera traité plus brièvement parce qu'il est source de recoupements avec des sujets déjà abordés.

36. La question qui se pose est de savoir si l'attaque mentionnée entraînerait une modification de la position juridique de la Belgique par rapport à l'Irak.

37. Tel serait le cas si nous étions face à un cas d'agression, c'est-à-dire, face à
 j" (...) *l'emploi de la force armée par un Etat contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre Etat, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations Unies*

³⁸ *L'Instant*, n° 23, p.21.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *L'Instant*, n° 23, p.21.

(...)"⁴¹.

Or, "[l']*attaque par les forces armées d'un Etat contre les forces armées terrestres, navales ou aériennes, (...) d'un autre Etat* " entre explicitement dans le cadre de cette définition 42. La conséquence immédiate de cette agression serait la possibilité pour le Royaume de Belgique d'exercer licitement son droit de légitime défense.

38. Mais ce nouveau cadre d'action légitimerait-il la mise en œuvre, par la Belgique, de nouveaux moyens de pression sur l'Irak ? Il est permis d'en douter étant donné que la résolution 678 du Conseil de Sécurité autorise déjà le recours à la force contre ce dernier pays. Pour que le champ d'action envisageable par la première soit étendu il faudrait dès lors que la règle de la proportionnalité de la riposte, corollaire de l'invocation de la légitime défense, permette d'aller au-delà de ce qui est déjà accepté, à savoir tout ce qui est nécessaire à l'évacuation du Koweït par l'Irak. Au regard de cette règle nous voyons mal la Belgique, fut-elle matériellement capable de le faire, prétendre au droit de bombarder l'Etat agresseur d'une manière plus importante que celle qui est actuellement en cours avec l'aval du Conseil de Sécurité. Bombardements, d'ailleurs, auxquels rien ne l'empêche juridiquement de participer. Il reste qu'il serait peut-être politiquement plus aisé d'imposer ou de subir une participation accrue de la Belgique au conflit si une attaque contre ses navires avait lieu.

39. Avant de terminer cet article, examinons très brièvement quelles seraient les obligations des autres Etats à l'égard de la Belgique si sa flotte était prise à parti par l'aviation irakienne au large du Koweït.

40. Assisterions-nous à une inversion des rôles par rapport au premier cas envisagé avec, cette fois, l'applicabilité de l'article 5 du Traité de Washington jouant en faveur de la défense de la Belgique, obligeant par exemple la Turquie à prendre une part plus active aux hostilités ? Le texte du protocole d'accession au Traité de l'Atlantique Nord de la Grèce et de la Turquie nous fournit la réponse dans la modification qu'il apporte à l'article 6 du traité :

"[p]our l'application de l'article 5, est considérée comme une attaque armée contre une ou plusieurs parties, une attaque armée :

i. contre le territoire de l'une d'elles (...) ou contre les îles placées sous la juridiction de l'une des parties dans la région de l'Atlantique

⁴¹ Définition de l'agression, résol. 3314 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, art.1.

⁴² Ibid., art.3, d).

Nord au nord du tropique du Cancer ;

ii. contre les forces, navires ou aéronefs de l'une des parties se trouvant sur ces territoires ainsi qu'en toute autre région de l'Europe dans laquelle les forces d'occupation de l'une des parties étaient stationnées à la date à laquelle le Traité est entré en vigueur, ou se trouvant sur la mer Méditerranée ou dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer, ou au-dessus de ceux-ci."

Les chasseurs de mines belges ne se trouvant pas dans les régions mentionnées, les mécanismes de la sécurité Atlantique ne seraient pas automatiquement opérationnels et le devoir d'assistance n'existerait pas, celle-ci devenant purement optionnelle en cas d'appel à la rescousse par la Belgique. Il va sans dire que dans le contexte actuel un tel appel risquerait d'être mal perçu par la communauté internationale.

Bruxelles, le 12 février 1991

A PROPOS DU "TEMPS DE GUERRE" ET DES PERSONNES DE NATIONALITÉ OU D'ORIGINE ÉTRANGÈRE ENTRANT, SÉJOURNANT OU ÉTABLIES EN BELGIQUE

André NAYER

Une crise, une guerre ... il ne fait pas bon être de nationalité ou d'origine étrangère.

A la différence de traitement Belge/étranger va s'ajouter un subtil distinguo entre Belge et ... Belge. Certains Belges seront suspects en raison de leurs actes ("relations avec l'ennemi"), d'autres en raison de leur état même, c'est-à-dire parce qu'ils auront une origine étrangère !

Quand, comment, pourquoi ?

A. L'article 83 de la loi du 15 décembre 1980

L'article 83 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers est libellé comme suit :

"En temps de guerre, les pouvoirs du Ministre de la Justice demeurent réglés par l'arrêté-loi du 12 octobre 1918 relatif au séjour en Belgique des étrangers et des personnes d'origine étrangère."

B. L'arrêté-loi du 12 octobre 1918

1. L'arrêté-loi du 12 octobre 1918 relatif au séjour en Belgique des étrangers et des personnes d'origine étrangère impose aux étrangers et aux Belges qui le sont devenus :

1° par naturalisation;

2° option de patrie;

3° mariage;

4° effet collectif d'un acte d'acquisition;¹

5° ou en raison de la naissance en Belgique;

de faire connaître leur identité à l'administration communale de leur résidence, dans les huit jours du temps de guerre.

Pour les catégories 2° à 5° cette obligation s'impose pour autant que leur nationalité d'origine n'est pas celle d'un Etat allié ou neutre (art. 1er, al. 2).

¹ Par exemple le changement de nationalité d'un enfant de moins de 18 ans en raison du changement de nationalité d'un de ses auteurs ou adoptants.

2. Le même arrêté-loi de 1918 prévoit (art. 2) que toutes ces personnes (étrangères et Belges d'origine étrangère)

a) ne peuvent séjourner en Belgique que si elles y sont autorisées par le Ministre de la Justice (dans ce cas, un permis de séjour toujours révo- cable leur est délivré);

b) peuvent être contraintes par le Ministre de la Justice :

1° à s'éloigner d'un certain lieu;

2° à habiter dans un lieu déterminé;

3° à être internées.

Ces trois mesures peuvent s'étendre aux Belges n'ayant pas de domici- le fixe en Belgique ou que leurs relations avec l'ennemi rendent sus- pects.

C. L'arrêté-loi du 11 octobre 1916

1. L'arrêté-loi du 11 octobre 1916 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège autorise les autorités militaires spécialement désignées à cet effet à éloigner les étrangers des lieux où ils pourraient nuire (art. 4, 1°). Mais cette mesure ne peut intervenir en temps de guerre que lorsque l'état de siège est déclaré et levé (par A.R. pris après avis conforme du Conseil des Ministres).

2. Dans le Rapport au Roi précédant l'arrêté-loi de 1916, il est expres- sément dit :

- que *"l'état de guerre s'étend à tout le pays. Il est la conséquence de la guerre; il ne doit pas être déclaré; il existe de plein droit pendant la durée du temps de guerre; celui-ci commence au jour fixé par arrêté royal pour la mobilisation de l'armée; il prend fin au jour fixé par arrêté royal pour la remise de l'armée sur pied de paix"*² (infra, D.2).

L'état de guerre diffère bien du "temps de guerre".

3. Il faut noter que l'"état de siège" "n'existe pas de plein droit. Il ré- sulte d'un arrêté royal qui le déclare"³.

L'état de siège est également visé à l'article 68 de la loi du 15 juin 1899 comprenant le Titre Ier du Code de procédure pénale militaire : *"Quand une place est investie ou quand elle se trouve dans des circonstances qui, d'après les règlements militaires, constituent l'état de siège ..."*.

Lors des travaux parlementaires qui ont mené à la loi du 15 juin 1899, il a été précisé que :

"L'investissement suppose que les troupes ennemies entourent la place, en interceptant les communications des assiégés avec le dehors. La défense de la place ne permet pas d'attendre ce moment pour prendre les mesures commandées par les circonstances, notamment les

² Pasinomie, 1916, n° 96, p. 48 et suiv.

³ Id.

mesures de police et celles qui concernent les réquisitions légales. C'est pourquoi les règlements militaires assimilent à l'investissement le fait du voisinage de l'ennemi lorsqu'on a des raisons de penser que l'attaque ou le siège est imminent."⁴

D. Qu'est-ce que le "temps de guerre" ?

1. Si la notion d'"état de guerre" qui désigne *"la situation dans laquelle se trouve un pays qui est en état d'hostilité avec un autre"*, relève du droit international public, celle de "temps de guerre" est "purement juridique" et *"n'implique pas l'existence d'hostilités sur le territoire national"*⁵. Comme le déduisent ces auteurs "c'est donc inexactement que le législateur a employé cette expression comme synonyme de "temps de guerre" dans l'arrêté-loi de 1916.

2. Le "temps de guerre" est en fait défini par l'article 58 de la loi du 15 juin 1899 comprenant le titre Ier du Code de procédure pénale militaire. Cet article dispose que *"pour l'application des lois pénales et l'organisation des juridictions, le temps de guerre commence au jour fixé par arrêté-royal pour la mobilisation de l'armée. Il prend fin au jour fixé par arrêté-royal pour la remise de l'armée sur pied de paix."*

3. Lors des travaux préparatoires qui ont mené à l'adoption de l'article 58 de la loi du 15 juin 1899, il a été précisé ceci à propos du temps de guerre :

*"Dans tous pays, le temps de guerre proprement dit est celui qui suit une déclaration de guerre ou qui résulte du fait même des hostilités. Pour l'application des lois pénales militaires et l'organisation judiciaire dans l'armée, il importe aux pays neutres de prévoir un temps analogue, mais cependant différent : celui où l'armée mobilisée est en observation pour la défense même de la neutralité, en présence d'armées étrangères belligérantes. Aussi longtemps que le territoire neutre n'est pas envahi, ce temps n'est pas le temps de guerre; ..."*⁶.

4. Un arrêt de la Cour de cassation du 4 mars 1940⁷ contient en outre l'interprétation suivante : *"Le temps de guerre ne suppose donc pas nécessairement, dans notre législation, un état de guerre déclarée, c'est-à-dire un état de belligérance; il peut exister aussi lorsque, la guerre*

⁴ Doc. Parl., Chbre, sess. 1891-1892, n° 153, p. 218.

⁵ - VELU (J.), *Cours de Droit public*, Notes publiées au P.U.B./ULB, 1978-1979, Vol. 3, pp. 758 et suiv.

- GANSHOF VAN DER MEERSCH, Conclusions avant Cass. 9/11/72, Pas. 1973, 237

⁶ Doc. Parl., Chbre, sess. 1891-1892, n° 153, p. 217 (ancien art. 60).

⁷ Pasicrisie, 1940, p. 493 et suiv.

étant un état de fait aux frontières du pays, les dangers que cette situation crée pour le maintien de notre indépendance nationale exigent que soit décrétée la mobilisation de l'armée. Or, le Rapport au Roi qui précède l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 indique clairement que, pour l'application de ce dernier, comme pour l'article 58 de la loi du 15 juin 1899, le temps de guerre commence au jour fixé par arrêté royal pour la mobilisation de l'armée"⁸.

5. Il faut donc un acte du pouvoir exécutif pour que débute et s'achève le temps de guerre. Cet acte consiste en un A.R. mobilisant l'armée. Cette mobilisation :

- ne nécessite pas un rappel sous les armes de miliciens;
- ne peut intervenir "*qu'en présence, à tout le moins, d'une menace de guerre*".

Actuellement - à la date du 12 février 1991 -, nous ne sommes pas en temps de guerre.

E. Les effets du temps de guerre pour la population de nationalité ou d'origine étrangère

1. Durant la période du temps de guerre, la situation des étrangers et de la plupart des Belges d'origine étrangère est, au moins partiellement, régie par des dispositions spécifiques (v. notamment supra, B, l'arrêté-loi du 12 octobre 1918).

2. Ces dispositions spécifiques trouvent à s'appliquer en raison de la référence qui y est faite dans l'article 83 de la loi du 15 décembre 1980 (supra, A).

3. Pour déterminer la portée de ces dispositions il convient de se référer : au Rapport au Roi précédant l'arrêté-loi du 12 octobre 1918 (a), et aux travaux parlementaires ayant abouti à l'adoption de l'article 83 (b).

a) Le Rapport au roi de l'arrêté-loi de 1918 rappelle que "*l'ordre public, la nécessité de combattre l'espionnage et d'assurer le secret des opérations militaires exigent des précautions (...) - le texte de l'arrêté-loi ... impose aux étrangers, pour la durée du temps de guerre, certaines obligations et renforce les mesures de police (...). Il ne permet aux étrangers de séjourner en Belgique que s'ils y sont autorisés par le Ministre de la Justice, de qui relève la Sûreté publique chargée de la*

⁸ VELU (J.), op. cit., p. 759. Un exemple peut être donné d'une telle situation. Lors du dernier conflit de 40-45, le temps de guerre a duré ... 10 ans ! Un A.R. a mobilisé l'armée le 26 août 1939 et remis l'armée sur pied de paix le 15 juin 1949 (A.Rég. 1/6/49).

*mission de surveiller l'exécution des lois et règlements sur la police générale. Il autorise le Ministre de la Justice par simple décision administrative, à expulser les étrangers, à leur imposer l'obligation de résidence dans des conditions particulièrement strictes. Il soumet à des mesures spéciales de surveillance les Belges par naturalisation ainsi que certaines catégories de Belges par l'effet de la loi, dont la nationalité d'origine est celle d'un Etat ennemi*⁹.

L'analyse du texte de l'article 1er de l'arrêté-loi de 1918 et de son explication dans le Rapport au Roi permet de conclure :

1° que les personnes étrangères et les Belges dont la nationalité d'origine est celle d'un Etat ennemi doivent faire connaître leur identité à l'administration communale de leur résidence dans les 8 jours de la proclamation du temps de guerre, c'est-à-dire à dater de l'entrée en vigueur de l'A.R. mobilisant l'armée;

2° que le Ministre de la Justice peut, en temps de guerre :
interdire à un étranger d'entrer sur le territoire ou d'y séjourner;
révoquer et éloigner tout étranger qu'il aurait autorisé à séjourner depuis l'entrée en vigueur de l'AR mobilisant l'armée;

adopter des mesures de sûreté obligeant les étrangers et Belges dont la nationalité d'origine est celle d'un Etat ennemi à :

s'éloigner d'un certain lieu;
habiter dans un lieu déterminé;
être internés.

La portée de ces normes, régissant une situation tout à fait exceptionnelle, est donc bien délimitée.

b)

1° A aucun moment au cours des discussions parlementaires relatives à l'article 83 de la loi de 1980, l'interprétation déjà donnée de la notion de "temps de guerre" n'a été remise en cause. Au contraire, référence a explicitement été faite à l'arrêté-loi de 1918, à l'article 58 de la loi du 15 juin 1899 (supra, D.2) et à l'arrêt de la Cour de Cassation de 1940 (supra, D.4)¹⁰ ;

2° A propos des mesures spécifiques propres aux étrangers, deux commentaires doivent être retenus :

- en 1974-1975, il fut précisé que :

** "la décision d'internement qui, pendant la durée du temps de guerre, peut être prise par le Ministre de la Justice en vertu de l'article 2 de l'arrêté-loi du 12 octobre 1918 est soustraite au recours judiciaire organisé - par la loi de 1980 -"*¹¹ ;

⁹ Pasin. 1918, n° 100, pp. 44-45.

¹⁰ Doc. parl., Sén., sess. 1980-1981, n° 521/2, p. 30

¹¹ Doc. parl., Chbre, sess. 1974-1975, n° 653/1, pp. 63-64

** "l'article 21 ... très favorable à l'étranger ... ne pourra être invoqué en temps de guerre, l'article 83 du projet de loi réservant pour cette hypothèse l'application de l'arrêté-loi du 12 octobre 1918"¹².*

F. Etendue des pouvoirs du Ministre de la Justice en temps de guerre

La question est donc posée de savoir quelle est exactement l'étendue des pouvoirs du Ministre de la Justice depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 décembre 1980, laquelle a organisé pour la première fois en Belgique un véritable statut administratif de l'étranger pour son accès au territoire, son séjour, son établissement et son éloignement du pays. Compte tenu des travaux parlementaires et des textes en vigueur, nous pensons que le Ministre de la Justice a le droit, en temps de guerre (c'est-à-dire à dater de l'entrée en vigueur de l'A.R. mobilisant l'armée, jusqu'à celle de l'A.R. remettant l'armée sur pied de paix) :

1. de refouler aux frontières, n'importe quel étranger, sur base des motivations et de la procédure instituée par la loi de 1980;
2. de refuser l'autorisation de séjourner en Belgique à tout étranger, sur base de l'arrêté-loi de 1918;
3. d'éloigner l'étranger qui a été autorisé à séjourner en Belgique après le début du temps de guerre, sur base de l'arrêté-loi de 1918¹³ ;
4. d'éloigner du territoire n'importe quel étranger autorisé à séjourner ou établi en Belgique avant le début du temps de guerre, sur base des

¹² Id. pp. 26-27. L'article 21 de la loi de 1980 prévoit l'interdiction d'éloigner du territoire - sauf en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale - cinq catégories d'étrangers :

- 1° ceux qui séjournent d'une manière régulière et ininterrompue depuis 10 ans au moins;
- 2° ceux qui remplissent les conditions légales pour acquérir ou recouvrer la nationalité belge;
- 3° la femme belge de naissance qui a perdu la nationalité belge par mariage ou à la suite de l'acquisition par son mari d'une nationalité étrangère;
- 4° l'étranger(e) conjoint(e) non séparé de corps d'un(e) Belge;
- 5° l'étranger résidant ou établi dans le royaume et incapable de travailler suite à une maladie de droit commun, un accident du travail ou une maladie professionnelle.

¹³ C'est-à-dire sans devoir respecter une procédure légale ou réglementaire particulière.

motivations et de la procédure instituée par la loi de 1980¹⁴ ;

5. de contraindre n'importe quel étranger, et les Belges dont la nationalité d'origine est celle d'un Etat ennemi, au respect de certaines mesures de sûreté (éloignement d'un certain lieu, habiter dans un certain lieu, internement), sur base de l'arrêté-loi de 1918;

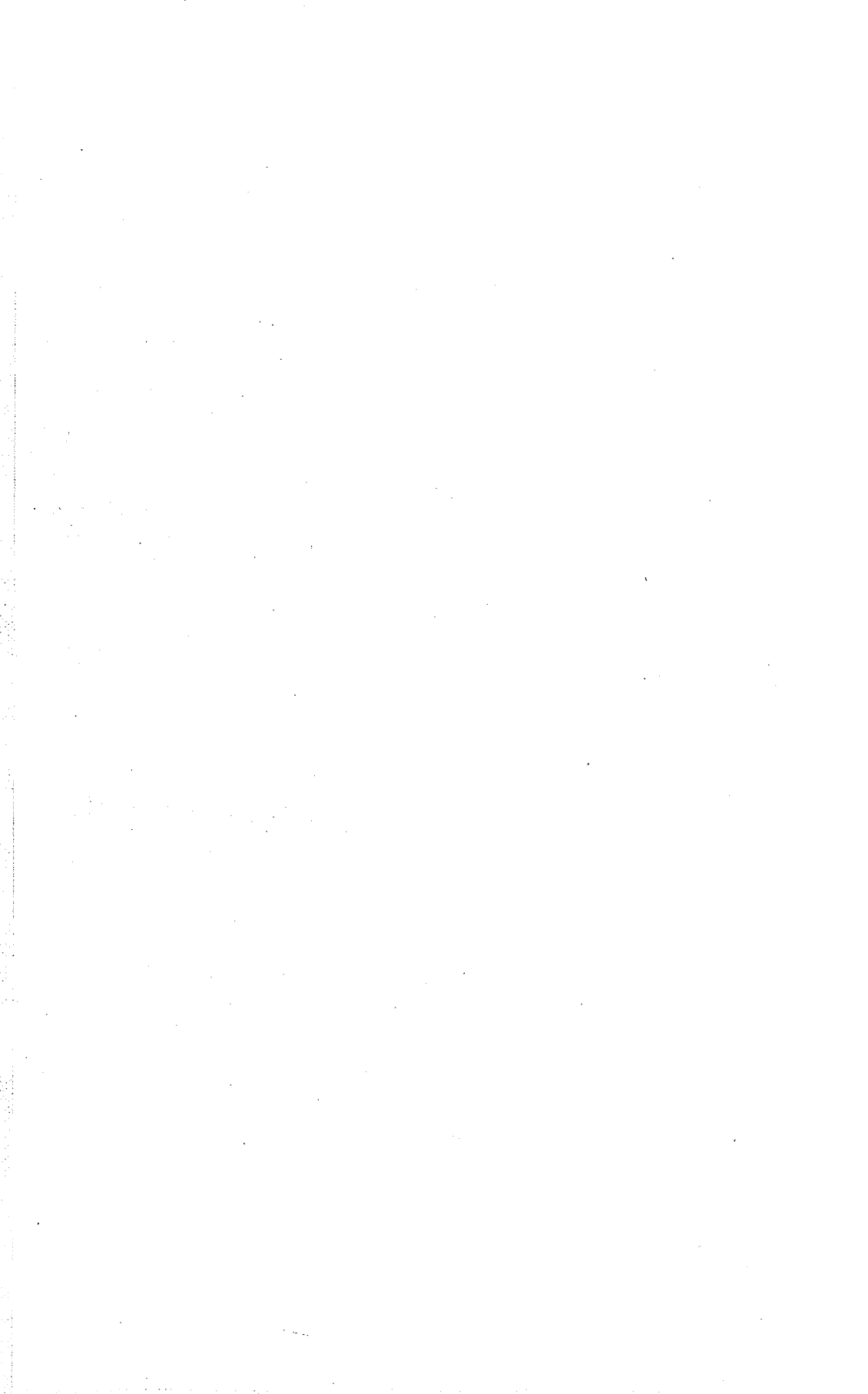
6. de contraindre n'importe quel étranger au respect d'autres mesures de sûreté (remise à la frontière, détention en vue de remise à la frontière, demeurer éloigné d'un lieu déterminé, détention pendant la durée d'examen d'une demande en révision), sur base des motivations et de la procédure instituée par la loi de 1980.

Signalons que la Convention internationale relative au statut des réfugiés (Genève, 18/7/1951) et celle relative au statut des apatrides (New York, 28/9/1954) contiennent chacune un article 9 autorisant un Etat contractant *"en temps de guerre ou dans d'autres circonstances graves et exceptionnelles, de prendre provisoirement, à l'égard d'une personne déterminée, les mesures que cet Etat estime indispensable à la sécurité nationale, en attendant qu'il soit établi par ledit Etat contractant que cette personne est effectivement un réfugié ou un apatride et que le maintien desdites mesures est nécessaire à son égard dans l'intérêt de sa sécurité nationale"*.

La loi de 1980 contient des dispositions spécifiques aux réfugiés, elles trouveront à s'appliquer aux décisions prises par le Ministre de la Justice pour ce qui concerne les motivations de ces décisions et la procédure à suivre pour leur application (art. 56 et 57 notamment).

¹⁴ Arrêté ministériel de renvoi ou arrêté royal d'expulsion pour : atteinte à l'ordre public (O.P.) ou la sécurité nationale (S.N.), non respect des conditions mises en séjour. Le texte doit être fondé sur le comportement personnel de l'étranger, sans pouvoir lui faire grief de l'usage conforme à la loi qu'il a fait de la liberté de manifester ses opinions ou de celle de réunion pacifique ou d'association;

Ordre de quitter le territoire pour : absence de documents requis pour demeurer dans le royaume; dépassement du délai de séjour, atteinte à l'O.P. ou la S.N., signalé comme indésirable en Belgique ou dans le Benelux (à la suite d'un délit ou un crime pouvant donner lieu à extradition ou parce que la présence constitue un danger pour l'O.P. ou la S.N.), vagabondage ou mendicité, exercice illégal d'une activité professionnelle, renvoyé ou expulsé depuis moins de 10 ans,...



NON A LA GUERRE

Paulette PIERSON-MATHY ¹

Depuis le 17 janvier, une coalition d'Etats, dirigée par les Etats-Unis, mène la guerre contre l'Irak et déploie contre ce pays, qui a annexé brutalement le Koweït, une force de destruction sans précédent.

Cette coalition opère sous le couvert de l'autorisation, par le Conseil de sécurité, du recours à la force contre l'agresseur irakien (Rés. S/678).

Cette légalisation, par le Conseil de sécurité, de l'action militaire contre l'Irak a ouvert un débat fondamental sur la légitimité, voire même la légalité, d'une action militaire d'une telle ampleur menée en dehors du contrôle du Conseil de sécurité et qui s'éloigne des objectifs fondamentaux des Nations Unies.

Mon expérience d'une guerre précédente au Moyen-Orient m'a amenée à me ranger, dès le début de l'action internationale contre l'Irak, du côté de ceux qui, pour des raisons diverses, sont contre cette guerre.

J'ai, en effet, participé à des missions internationales d'enquête au Moyen-Orient parmi les peuples palestinien, libanais et israélien à la suite du déclenchement, en juin 1982, de la guerre la plus meurtrière et la plus dévastatrice qu'ait connu alors le Moyen-Orient. Israël était l'agresseur, mais les Etats-Unis se sont opposés à sa condamnation et à l'adoption de toutes sanctions pour faire cesser cette guerre atroce, tant dans ses objectifs que dans les moyens militaires utilisés par Israël, une guerre qui, à bien des égards, s'apparentait à une tentative de liquidation sinon du "peuple" palestinien lui-même, en tout cas de son organisation la plus représentative, l'OLP, et a abouti à la dévastation de l'Etat libanais et à son quasi-démantèlement.

La guerre qui se déroule au Moyen-Orient aujourd'hui est, qu'on le veuille ou non, liée à ces événements, à cette guerre qui n'est pas terminée, et cela même si Israël ne fait pas (encore) officiellement partie de la coalition militaire engagée contre l'Irak et si, en annexant le Koweït, l'Irak n'avait pas pour objectif principal d'aider à la libération des territoires palestiniens occupés par Israël.

¹ Chargée de cours à l'U.L.B.

Les masses palestiniennes et arabes ne s'y sont pas trompées, elles qui, sans ignorer la nature dictatoriale et brutale du régime de Saddam Hussein et l'illégalité de l'invasion et de l'annexion du Koweït, s'identifient aujourd'hui à l'Irak et non à l'action militaire internationale déclenchée à l'initiative des Etats-Unis et sous leur direction sous couvert de la Résolution 678 du Conseil de sécurité.

C'est que le peuple palestinien, jamais soutenu par les Etats-Unis dans sa lutte légitime de recouvrer une patrie, ne peut pas, aujourd'hui, croire que cette intervention militaire massive, menée par une coalition dont les Etats-Unis sont le moteur principal, vise bien à rétablir le droit international et à consolider un ordre international "nouveau" où l'agression ne serait plus tolérée. Leur expérience leur indique que l'intervention militaire des Etats-Unis et de ses principaux alliés dans la région, a toujours servi à maintenir un ordre stratégique et économique favorable aux intérêts majeurs de ces pays en même temps qu'à ceux d'Israël et des émirats et monarchies pétrolières du Golfe qui participent au maintien de ce statu quo. Ces peuples ne peuvent non plus ignorer que lorsque l'Irak s'attaquait à l'Iran de Khomeiny et menait contre l'Iran "révolutionnaire" une guerre d'agression, l'Irak était alors armé et soutenu par les mêmes Etats qui aujourd'hui veulent écraser le régime irakien coupable, cette fois, d'une agression qui va à l'encontre de leurs intérêts et remet en cause l'ordre existant.

Sur le plan du droit international, si souvent invoqué par les Etats-Unis, on ne peut que se féliciter de la décision du Conseil de sécurité, chargé de préserver la paix et la sécurité internationales, d'intervenir dans la question de l'agression irakienne.

Quels que soient, en effet, les liens historiques qui ont préexisté entre l'Irak et le Koweït, la nature non démocratique du régime politique de l'Emirat, produit, comme d'autres Etats du Golfe, d'une décolonisation destinée à favoriser les intérêts pétroliers et géo-stratégiques des Etats occidentaux, quelles que soient aussi l'étendue du contentieux territorial et financier entre l'Irak et le Koweït, ainsi que leurs divergences en matière de politique pétrolière, rien ne peut justifier en droit l'agression.

C'est donc légitimement que le Conseil de sécurité a condamné, le 1er août, l'agresseur, exigé le retrait de ses forces armées du Koweït et décidé, le 6 août, d'adopter des mesures de pression internationales étendues pour forcer l'Irak à mettre un terme à son agression.

Mais là s'arrête le consensus et je soutiendrai, pour ma part, que les opérations militaires massives déclenchées le 17 janvier contre le territoire irakien, à l'initiative des Etats-Unis, par la coalition militaire ré-

unie sous leur direction, n'ont rien à voir juridiquement avec les "sanctions" militaires prévues par la Charte de l'ONU au cas où les mesures de pression économiques se révéleraient inadéquates ou inefficaces.

Cette guerre conçue et dirigée essentiellement par les Etats-Unis est, en effet, menée depuis le 17 janvier sans aucun contrôle du Conseil de sécurité quant à l'ampleur et à la nature des moyens militaires utilisés, quant au choix des objectifs ciblés, quant à la durée de la guerre, et quant à ses objectifs réels.

Les obstacles mis par les Etats-Unis et leurs alliés à la convocation d'une réunion urgente du Conseil de sécurité, demandée le 23 janvier par les cinq Etats de l'Union des Etats arabes du Maghreb pour examiner et débattre publiquement de la "situation grave dans la région du Golfe", confirme encore la volonté de la coalition de poursuivre le plus longtemps possible la guerre en-dehors du contrôle des Nations-Unies.

Comment ne pas observer aussi que la décision d'autoriser le recours à la force a été adoptée par le Conseil de sécurité, le 29 novembre 1990, avec l'abstention d'un Membre permanent du Conseil, la Chine, alors que l'art. 27 § 3 de la Charte exige le vote positif de neuf Etats, y compris de tous les Membres permanents dans les questions autres que de procédure. Certes, la pratique indique que cette abstention n'invalide pas la décision du Conseil, mais dans une question aussi fondamentale que le recours à la force, une résolution adoptée par douze voix sur quinze, avec l'abstention d'un Membre permanent du Conseil, et les voix opposées de deux autres Membres, Cuba et le Yémen, entache pour le moins cette décision d'une certaine faiblesse.

Comment ne pas constater également que la Résolution 678 du Conseil de sécurité qui "autorise" le recours à la force ne fonde même pas cette décision pour justifier le passage à la force sur la constatation d'un échec des sanctions décidées par le même Conseil. Cette résolution ne contient, en effet, aucune référence à un rapport émanant soit du Secrétaire général, soit du Comité institué par le Conseil de sécurité pour veiller à l'application de ses propres décisions et qui constaterait le caractère inefficace des sanctions.

Cette guerre ne constitue donc pas la seconde phase de l'action collective déclenchée en août 1990 sous forme de sanctions économiques contre l'Irak.

Notre conviction est qu'il y a là une utilisation de la Charte à des fins qui ne correspondent pas aux objectifs fondamentaux de l'ONU et no-

tamment à l'obligation de préserver la paix et d'épuiser les moyens non violents - comme les sanctions - avant de recourir à la force.

Loin de renforcer le rôle des Nations Unies, le recours à la force, dans de telles conditions, même autorisé par le Conseil de sécurité, témoigne d'un affaiblissement grave de l'Organisation internationale au profit de la super-puissance que sont les Etats-Unis.

Ma réaction à l'égard de cette guerre déclenchée au Moyen-Orient, sous le couvert du droit international, résulte aussi, a contrario, de la connaissance du dossier international de l'apartheid et de l'Afrique australe.

Pendant plus d'une décennie, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne se sont opposés systématiquement à l'adoption, par le Conseil de sécurité, de sanctions contre l'Afrique du Sud, fût-ce même un embargo pétrolier, pour tenter d'arrêter une guerre menée principalement contre l'Angola et le Mozambique, provoquant un million de morts, la dévastation et le chaos et ceci sans égard aux violations persistantes des règles les plus fondamentales du droit international et des conséquences humaines désastreuses de cette guerre.

Telles sont certaines des raisons pour lesquelles, dans cette guerre, je suis avec ceux qui demandent l'arrêt des combats, la recherche d'une solution négociée pour mettre fin à l'occupation du Koweït par l'Irak, mais aussi à celle des territoires palestiniens occupés depuis 1967 par Israël, et consolider ainsi les Nations-Unies dans leur rôle d'Organisation au service de la paix. C'est à cette mission que l'Europe des Douze aurait dû et devrait s'attacher.

COSI FAN TUTTE

Pierre Mertens

*"On nous avait accoutumés à
penser à l'Orient comme au
contraire de l'Occident"*

Paul Nizan, Aden Arabie

Ne rajoutons pas aux commentaires polémologiques. Les disciples de Clausewitz se pressent au portillon. Non : juste quelques mots pour souligner la frivolité qui entoure l'événement. Dans nos foyers, la guerre a pris la place des feuilletons télévisés américains (déjà...) et des parties de trivial pursuit. Ou comment les adeptes du cocooning et les zélateurs du programme "Small is beautiful" ont retrouvé le goût des sensations fortes, par médias interposés.

Et puisque l'année du conflit se trouve être aussi, bien qu'accessoirement, l'année Mozart, évoquons donc Cosi fan tutte. Rappelons-nous que, pour obéir aux termes du pari stupide proposé par Don Alfonso, deux fiancés convaincus de la fidélité de leurs promises, Ferrando et Guglielmo, feignent un départ pour la guerre. (L'action se déroule à Naples, vers la fin du dix-huitième siècle). Histoire de provoquer une séparation déchirante. Et, du reste, le terzettino "Soave sia il vento..." qu'entonnent, sur fond de fanfare militaire, Fiordiligi, Dorabella et Alfonso, adopte les accents d'une mélancolie insondable. On connaît la suite. Comme il apparaît cependant significatif que cette épopée de l'inconstance se déroule en marge d'une guerre prétendue. Dans Cosi fan tutte - Opera Buffa ou dramma giocoso ? -, la guerre, au lieu de servir de repoussoir à la dramatique futilité du propos, en accentue encore la dérision. L'infidélité des femmes ne figurerait-elle pas, métaphoriquement, celle de l'Histoire ? On se dit beaucoup adieu, ici. L'humanité prend, elle aussi, un peu congé d'elle-même.

Le bellicisme n'est pas un humanisme

Depuis un certain 2 août 1990, la machine à sécréter des slogans s'est remise à tourner, pour occuper les loisirs que nous laissait la fascination du compte à rebours. Des stratèges au rancart, les mêmes futurologues qui se sont trompés sur tout (le sud-est asiatique, l'Amérique latine, le mur de Berlin...), ont repris du service. Des professeurs de philosophie, que l'on eût crus plus spinozistes qu'hégéliens, des écono-

mistes malthusianistes, des psychanalystes dissidents, des gérants d'entreprise, des publicitaires, des super-women et des hommes au foyer, ont recouru au traitement de texte et au FAX pour inonder les journaux de leurs états d'âme. "Pas de nouveau Munich!", proclamaient les uns. "Pas mourir pour Koweït-city!", répondaient les autres. On invoquait soudain le droit international, ressuscité magiquement de ses cendres. On découvrait les attraits du Conseil de Sécurité. On ranimait le mythe de "la guerre juste". En face, on rétorquait, en mineur : "Pas d'affrontement des riches contre les pauvres"... Des deux côtés, il y eut abus de langage, pervertissement des formules, repli frileux dans la langue de bois, amalgames, analyses à géométrie variable. Mais il s'en faut de beaucoup que cette bataille-là - comme l'autre - ait été égale. Ceux qu'il faut bien appeler les amateurs de castagne n'ont pas lésiné dans la pornographie du commentaire. On sentit bientôt gagnés par une étrange excitation ces mélomanes si sensibles aux mélodieux bruits de bottes. Rapidement recyclés, ils citaient Gaston Bouthoul : "Qui veut la paix prépare la guerre..." Et pourquoi pas : Viva la morte ? C'eût été plus direct et plus franc. "Plutôt la barbarie que l'ennui !" prétendait déjà Théophile Gautier. Et le charmant et angélique Péguy : "Heureux les épis mûrs et les blés moissonnés". Aujourd'hui, comme c'est charmant, on parle d'"opération chirurgicale". Chirurgie esthétique?

De bonne guerre

A l'idée, dans les dernières semaines de décembre, que l'affrontement pouvait encore être évité, on sentait certains devenir fébriles, trahissant à l'avance leur déception. Prêts à réclamer le remboursement de leur place au parterre. Que la fête commence ! Avant même qu'elle fût déclarée, cette guerre, on ne savait déjà plus comment la qualifier. Serait-elle juste ? Propre ? Seulement nécessaire ? On sait que, grâce en soient rendues à l'électronique, elle fut "intelligente". On sait aussi que la paix, quant à elle, manque souvent d'esprit, que les pacifistes sont, dans le meilleur des cas, de dangereux ingénus et des irresponsables, des névropathes. Que le pacifisme est "bélant". Songeant aux gérontes qui envoient si volontiers leurs enfants au casse-pipes, Mauriac rappelait pourtant avec Sainte-Beuve qu'on ne mûrit pas, qu'on durcit seulement à certaines places, et qu'on pourrit à d'autres. Et, plus près de nous, Hannah Arendt, lorsqu'elle réfléchissait à la désobéissance civile, rappelait que le mouvement abolitionniste de l'esclavage ne vivait qu'un drame : celui de ne trouver appui ni dans la loi ni dans l'opinion publique, mais seulement dans la conscience individuelle... Où réside donc ici la plus grande candeur ?

Quel casting!

Cette guerre, pour la juger, si on se penchait un peu sur le pedigree et l'honorabilité de ceux qui se la livrent ?

Nous nous sommes rendu à deux reprises en Irak. En 1967, au terme de la guerre des six jours, pour nous préoccuper du sort de la minorité juive à Bagdad et dans les grandes villes. En 1975, pour rédiger un rapport sur la situation des Kurdes. (Soit dit en passant, cela n'intéressait guère, à l'époque, que les quelques organisations humanitaires au sein desquelles nous travaillions. N'a-t-il pas fallu le bombardement au moyen d'armes chimiques de la région de Halabja, durant la guerre irano-irakienne, pour révéler le génocide en cours, et les moyens dont on disposait à Bagdad pour l'accomplir ?).

Ce fut bien assez pour nous convaincre de la terreur que faisait régner le régime, et du caractère fascisant du parti Baas. Assez aussi pour découvrir la vraie nature du Raïs local, le dictateur sanguinaire et mégalo-mane que l'Union soviétique, la R.F.A., la France de droite (puis de gauche) et ... les Etats-Unis n'hésiteraient pas à armer jusqu'aux dents... Mais, bien sûr, "la conjoncture n'était pas la même : il y avait l'Iran..." Saddam Hussein n'était pas encore comparé à Hitler¹. Le problème, c'est que la conjoncture n'apparaît pas la même non plus, à présent que "le monde libre" vole au secours des émirats où règnent sans partage des cheiks de casinos, ou de la très théocratique Arabie Saoudite que l'on prétend, au pire, "médiévale" en oubliant que le Moyen Age fut, somme toute, à bien des égards, civilisé ... Quelle conjoncture saurait faire oublier que la Syrie a phagocyté le Liban après s'être nourrie de milliers de ses propres enfants ? Que le Maroc de Hassan II réprime férocement, à l'intérieur de ses propres frontières et jusque dans le Sahara occidental ? Que la Turquie, fer de lance de l'Alliance atlantique, n'a plus jamais connu la démocratie depuis qu'elle a décimé les Arméniens, d'abord, puis les Kurdes, encore eux ?

Pour produire le nouvel Apocalypse now dont les épisodes se succèdent depuis le 16 janvier 1991, nous disposons d'une superpuissance (l'unique superpuissance, voilà bien le problème²) qui a, avec autant de passion et de ténacité que Saddam Hussein lui même, mis au point son scénario. Un chef-d'oeuvre de complicité objective. Jamais on ne se sera tellement entendu pour ne pas s'entendre, et s'étriper joyeusement. Au nom de quoi l'Europe se voudrait-elle donc fervente adepte, elle aussi, de la politique du pire ? On lui a reproché de s'y engager de

¹ Que l'on ne compara qu'un temps... à Napoléon.

² "L'équilibre de la Terreur" fut - heureusement - rompu. Mais la Terreur est restée.

façon timorée et sans présenter "un front uni" : de cette hésitation, au moins, et de cette désunion très relative, on devrait plutôt la féliciter et se réjouir. C'est tout ce qui lui reste d'indépendance, et c'est bien peu.

Et puis... Et puis il faut répéter, après beaucoup d'autres, que tout ce beau monde se montrait moins soucieux de faire respecter la légalité internationale lorsqu'il s'agissait des droits du peuple palestinien à disposer de lui-même. La Palestine n'a jamais figuré en tête du hit-parade des grandes humiliées et des offensées de l'Histoire. Et même son "offensive de paix", en 1988, sa reconnaissance du droit d'Israël à l'existence, n'ont reçu, à ce jour, ni récompense, ni contrepartie, ni véritable écho. Le monde a ses opprimés comme certaines dames de la grande bourgeoisie ont "leurs pauvres". Et les victimes ne sont pas toutes orientées, n'est-ce pas, dans le sens de l'Histoire ?

Digression sous forme de pastiche de Georges Perec

Je me souviens qu'à Bagdad, au printemps 1975, on jouait Les biddasses en folie, au cinéma Khayam. Qu'en route pour le sud irakien, je suis descendu dans un hôtel si sale que j'ai pris une douche sans enlever mes chaussures. Je me souviens qu'à Ur, une touriste américaine avait écrit dans un livre d'or : "Very exciting ruins". Je me souviens qu'à Samara, une petite fille a tenté de me voler mon portefeuille en dévalant à toute allure les spires de la ziggourat qu'aucun garde-fou ne séparait du vide. Je me souviens qu'à Babylone, il ne reste, après le passage des archéologues et des muséographes, que des tumuli de briques écroulées. (Je me souviens que cinq ans plus tard, il fut question de reconstituer les jardins suspendus mais en rasant les rares vestiges encore debout). Je me souviens qu'à Ctésiphon, les maquettes et les copies de monuments semblaient toujours tellement plus belles que les originaux. Et qu'à côté du musée archéologique, il y avait un musée des voitures où l'on trouvait une Mercedes de 1936 ayant appartenu à Hitler et une Rolls-Royce de Fayçal. Je me souviens d'avoir rencontré sur un îlot, au milieu des marais, une actrice nubienne qui répétait le rôle qu'elle devait interpréter, trois semaines plus tard, au Théâtre de Khartoum, dans Les nègres de Genet. Qu'elle m'a demandé si l'écrivain français avait eu connaissance de la tragédie palestinienne ? Je me souviens d'avoir pensé, en regardant le lieu de réunion, au Chatt-el-Arab, du Tigre et de l'Euphrate, qu'en dépit de tout, ce lieu ne changerait jamais de visage. Ce même lieu dont, après la guerre avec l'Iran, il ne restait peut-être déjà plus rien hormis quelques palmeraies calcinées.

Je me souviens qu'en route pour le Kurdistan, j'ai été intercepté par des soldats, près de Mossoul, qu'ils m'ont trouvé suspect mais m'ont relâché lorsque je leur ait dit que j'étais belge. Belge comme le fusil qu'ils portaient en bandoulière. Je me souviens d'avoir rencontré, en

plein milieu d'un campement de montagnards kurdes, un étudiant qui lisait un essai sur les Dubliners, de Joyce, dont le sous-titre était "Escape and reality". Lui-même désirait s'enfuir de là, se rendre en Occident pour y étudier. Je me souviens qu'en me quittant, il m'a dit : "Allez dire à Brigitte Bardot que j'existe". Je me souviens m'être dit, il y a cinq minutes, qu'une fois que la guerre a passé, quelque part, il ne reste rien de cela non plus. Et m'être demandé si beaucoup de dictateurs, à l'instar de S. Hussein s'étaient acharnés à ce point sur leur propre pays ?

Je me souviens. Je n'oublie pas. Je n'oublie rien. Je sens même qu'aux yeux de beaucoup - "des deux camps" - c'est pire qu'un tic. C'est un vice.

Enfer et "bonnes intentions"

Mais serait-ce donc pour sauver l'Irak de lui-même, pour rendre au Koweït sa liberté et préserver l'indépendance du peuple saoudien qu'on y est intervenu ? Il y a un chapitre d'Au-dessous du Volcan, de Malcolm Lowry, où l'on voit l'extraordinaire anti-héros du roman, Consul honoraire du Royaume-Uni de Grande-Bretagne, ivre de mes-cal et, dans une certaine mesure, de mauvaise foi, se lancer dans une diatribe contre les interventions au profit des "petites nations sans défense"... Presque toujours, assure-t-il, cela conduit à la catastrophe. Et, se référant à Guerre et paix, il a beau jeu de rappeler que la plupart de ceux qui s'en vont défendre la liberté des autres ne le font qu'en fuyant leur propre combat et leurs responsabilités plus immédiates. Bien sûr, il s'agit, pour une bonne part, d'une provocation, dont l'ébriété du personnage accentue encore le côté "héneaurme". Mais bientôt, le lecteur se surprend à rire jaune, tant il pressent que, bien souvent, l'enfer se révèle, ici encore, pavé de bonnes intentions (prétendues...) Et l'histoire des interventions (dites) d'humanité ne verse-t-elle pas de l'eau sur le moulin du Consul ? Qu'on se rappelle l'intervention conjointe, au XIX siècle, de la Grande-Bretagne, la France et la Russie en faveur des insurgés grecs pour les protéger contre l'Empire ottoman. Plus récemment, sous prétexte de libérer la Corée, le sud-est asiatique, Saint-Domingue, le Congo belge, l'Angola, l'Afghanistan..., que de canonnières envoyées pour garantir seulement intérêts, royalties et Zones d'influence !

Mais ce sont, n'est-ce pas, les pacifistes qui feraient montre de naïveté et prêtraient le flanc au ridicule ?

"But Brutus is an honourable man".

"Toutes les guerres, écrivait Arthur Schnitzler, dans La transparence impossible³, sont déclenchées sous des prétextes futiles, poursuivies pour de bonnes raisons et terminées sur des allégations mensongères". Et, pendant ce temps-là, ce cher Gorby intervient - mais oui - à Vilnius et à Riga. Il renforce les pouvoirs du K.G.B., lui restitue ses "prérogatives". Heureusement que le jury Nobel de la paix n'a pas toujours été trop regardant. Allons-nous envoyer au moins là-bas des brigades internationales ? La Cisjordanie et Ghaza, le Liban, Chypre, Timor restent bel et bien occupés, sans que personne ici ne parle d'Anschluss. On ne peut pas s'occuper de tout.

Richelieu écrivait, dans son Testament Politique : "Qui a la force a souvent la raison en matière d'Etat, et celui qui est faible peut difficilement s'exempter d'avoir tort au jugement de la plus grande partie du monde".

Paix à ses cendres.

Tiens ! Il paraît que les populations mozambicaine et soudanaise crèvent littéralement de faim depuis pas mal de temps. Mais nous sentons qu'il ne faut pas invoquer le spectre de la malnutrition : c'est, paraît-il, toujours démagogique. Satisfaisons-nous de notre malnutrition informative.

Le spectacle est aussi dans la salle

Venons-y donc. Un peu de médiologie. Cela au moins est à la mode. Tandis qu'en studio, on médiatise jusqu'à l'absence d'informations et la censure, tel correspondant de guerre en chambre dispose, sous nos yeux émerveillés, des maquettes de B52, d' Awacs, de Tornados, de Jaguars, au fond d'une sorte de bac de sable. Des chars et des chenillettes dinky toys roulent entre des bunkers et des mosquées miniaturisées : c'est la guerre racontée aux enfants que nous sommes. Pourvu au moins qu'après cela, tel ou tel ministre de la Défense nationale consente à jouer le comique troupier. Près de deux semaines après le déclenchement des hostilités, on n'a pas encore vu couler une seule goutte de sang. Tout va bien. On nous dit que Bagdad est une ville morte. Cela reste abstrait. On assiste en direct à quelques flambées boursières, et ce sont même là les images les plus significatives, les plus chargées de sens, que l'on reçoive du Golfe via Wall Street ou Tokyo. On regarde avec amusement des petites vieilles qui font leurs provisions dans les grandes surfaces. On croit bien se rappeler que Nostradamus avait prévu tout cela, non ? Ne quitte-t-on pas l'ère du Poisson pour celle du Verseau ? On apprend incidemment que le Koweït détient 10 % de Volkswagen. Une partie pour le tout. Mais qui,

³ Un titre à méditer au Kremlin.

de nos jours, peut encore se prétendre propriétaire de quoi ? On s'avise soudain que, du fond de son bunker, Saddam Hussein peut suivre en direct l'envoi de ses scuds sur Tel Aviv, et juger aussitôt du résultat, en suivant les émissions de la télévision israélienne. On en connaît plus d'un que cela épate.

Sous hypnose CNN, et dans un état proche du somnambulisme, on se demande parfois s'il ne serait pas plus utile de se recycler dare-dare sur quelques aspects de l'histoire des mentalités dans la région ? (On n'est jamais content !).

A part cela, on flotte dans un bain d'homogénéité. Parfois, cependant, le moteur grippe. On découvre, incidemment, que certains otages oeuvraient à l'armement de l'Irak. On n'y avait pas pensé. C'est pourtant l'évidence. Mais passons. La Belgique, elle, échange ses derniers otages du Liban contre le terroriste du groupe Abou-Nidal qui, il y a dix ans, servit sa cause en jetant des grenades sur un groupe d'enfants juifs à Anvers. L'un d'eux est mort. Il avait quinze ans. Il s'appelait David Kohane : nous l'écrivons ici parce que personne, ou presque, n'en a reparlé. Un détail. N'est-ce pas, Le Pen ?

Le problème n'est pas tant que la société du spectacle, annoncée par Guy Debord, trouve ici son assomption, mais qu'il s'agisse d'un spectacle abject.

Un soir, on désannonce au dernier moment - "actualité oblige" - le passage sur une chaîne d'un film de Francis Ford Coppola qui montrait des vétérans américains du Vietnam en visite au cimetière d'Arlington et disant, sur la tombe de leurs copains, leur dégoût de cette guerre-là, et des promesses non tenues par la paix retrouvée. Il est vrai que ce retour en arrière fût apparu inopportun, sinon indécent. Chaque chose en son temps. A plus tard les anamnèses. A propos : on pourrait se prendre à rêver, déjà, des futurs films que les cinéastes américains consacreront, au cours des dix années à venir, à cette guerre-ci. Et aux états d'âme des soldats qui y participèrent sans trop savoir pourquoi et souvent malgré eux. On sait que les Américains ont toujours poussé plus loin que quiconque - et nous le disons absolument sans ironie - le sens de l'autocritique.

Au fanatisme de l'intervention, chez les dirigeants, succède souvent le fanatisme de la contrition, chez les artistes. Le système fonctionne à merveille, et s'est même révélé rentable. Après les ivresses de l'American way of war, nous avons eu droit à la gueule de bois des écrivains, des peintres, des cinéastes, qui avaient bu malgré eux le même calice. Une fois retombée l'euphorie belliciste, l'amertume renaîtra avec le décompte des vies gaspillées, des jeunesse sacrifiées.

Et vous voudriez que ce soient, une fois encore, les pacifistes qui suscitent l'ironie, sinon la colère et la haine ?

Les arguments sont toujours les mêmes : "Heureusement qu'ils sont venus, à la fin de la seconde guerre mondiale, pour combattre l'Allemand. Et puis, vous avez vu les Vietnamiens ? On a su, finalement, qu'ils se comportaient comme des salauds !" Et il y a, hélas, une part de vérité dans tout cela. On évoque un "masochisme occidental". Quand il n'est pas de pire masochisme que de ne vouloir savoir comprendre ...⁴

Mais la vraie, la bonne question ne serait-elle pas, cette fois-ci : n'y avait-il pas moyen de libérer les (pétroliers) arabes sans casser de l'arabe (dévoyé) ? La bataille de l'embargo fut-elle bien livrée, ou se résuma-t-elle à une phase stratégique qui tenait du rituel de passage ? Même les armées pourraient parfaitement faire l'économie de toute guerre. Mais les diplomaties et certaines économies ? C'est moins sûr.

Alors nous disons que le public qui contemple béat, satisfait, ces jeux du cirque d'un genre nouveau, pêche par le même vice que le public de l'Antiquité lorsqu'il se rendait au Colisée ou à l'Amphithéâtre de Pouzzoles. Serait-il cruel ? Mais non : il n'est que frivole. Il joue, à la lettre, avec le feu.

Souvenons-nous du test appliqué en laboratoire par Stanley Milgram dans les années cinquante-soixante. Des candidats recrutés par la voie de la presse infligeaient à des sujets - pour le plus grand bien de la science - des décharges électriques de plus en plus violentes. Les protestations et les cris de souffrance affectés par ceux-ci n'arrêtaient les agresseurs qu'au-delà d'un seuil que l'on n'eût pas osé se figurer. Il suffisait de la prétendue distance établie par l'alibi scientifique pour que "le bourreau" fût rassuré par son propre comportement.

Qui sait si ce n'est pas, aujourd'hui, la distance (ou l'absence de distance, mais cela revient au même) fondée par une médiatisation extrême et quasi ludique qui rassure ainsi les consciences ?

Après cela, nous échangeons nos impressions de guerre par procuration à la pause-café et à l'heure de l'apéro.

Je croise, un dimanche matin, au bois, deux joggers soucieux de leur santé, que suit comme il peut un chien-araignée. Un vieux beau qui, entre deux ahan!, glisse à sa femme (ou à sa secrétaire ?) : "Qui sait ? Ils détiennent peut-être encore des batteries cachées. Mais il ne faut pas s'en faire si cela dure plus longtemps que prévu : plus cela se prolongera, plus on en tuera, moins vite ils s'en remettront..."

⁴ Ceux qui s'en vont fleurir un monument à Churchill, il serait intéressant de leur demander quel Churchill ils fleurissent: celui "du sang et des larmes", le héros du Blitz, le destructeur de Dresde ou le négociateur de Yalta?

Oh! les braves gens. Mais qui, n'est-ce-pas, leur jetterait la première pierre, si j'ose l'image en temps d'intifada ?

Tout cela se déroule en aval et en amont de deux peuples qui ont droit à l'existence, et que tous les autres ont conspiré à enfermer dans les anneaux d'une guerre fratricide entre toutes.

Israël pourrait se retrouver menacé, demain, pour la raison seule et dans la mesure où nous n'aurions pas, quand il en était temps encore, assuré le droit à l'autodétermination des Palestiniens. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'a jamais été que le bon plaisir des princes à disposer des peuples.

Tout cela surnage dans un océan d'humiliation - celui que se partagent deux peuples⁵ - et fait la litière de l'intégrisme qui prolifère ailleurs.

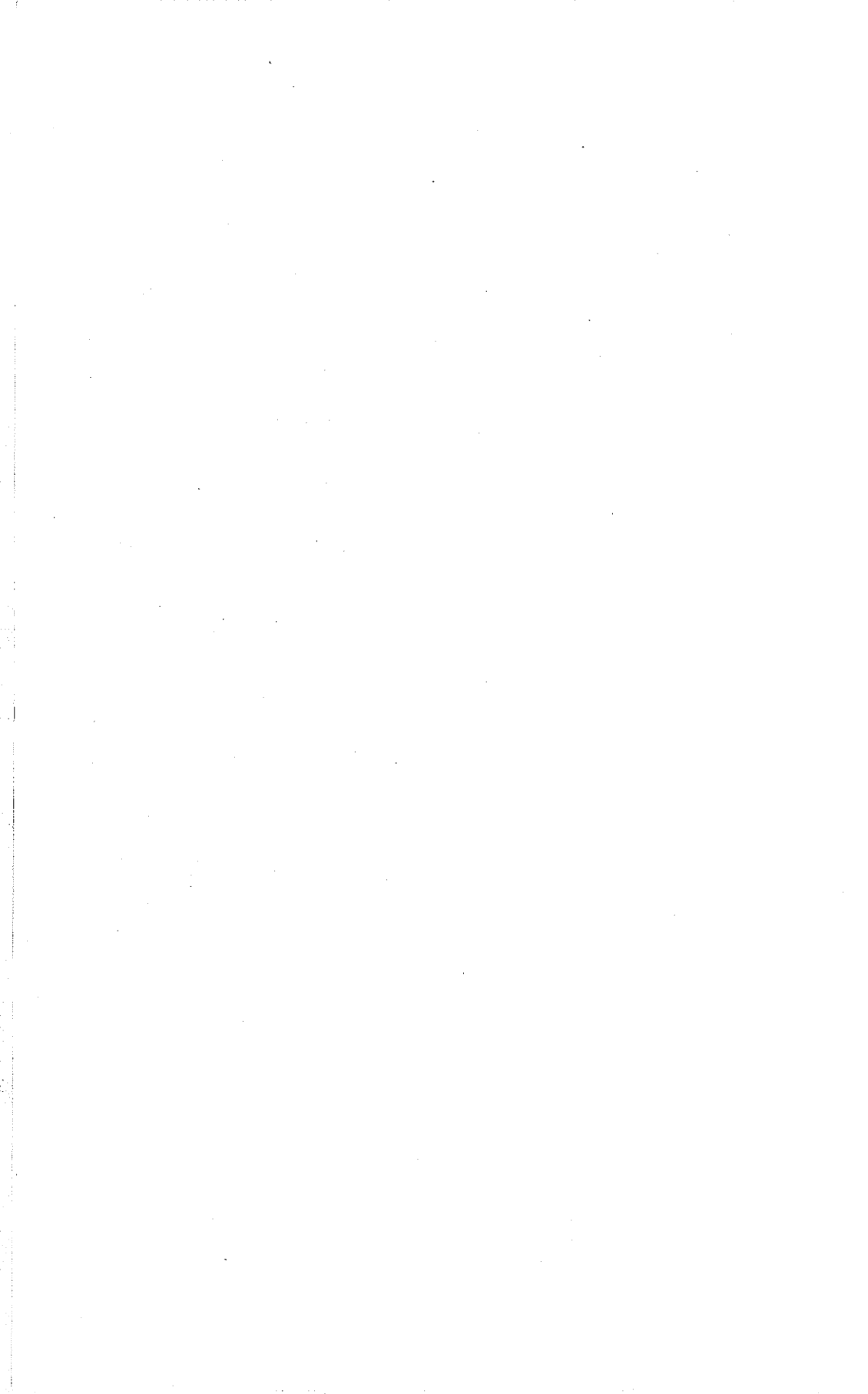
Raymond Aron, qui n'a pas toujours abusé, comme certains de ses petits camarades, de son droit à l'erreur, disait déjà, au début des années cinquante : "Une troisième guerre ne laisserait ni vaincu, impatient de revanche, ni alliés, incapables de s'accorder sur le règlement de leur commune victoire".

Une des grandes perversités de Saddam Hussein n'aurait-elle pas été que le Conseil de Sécurité, en se réconciliant contre lui par le renoncement à tout droit de veto, n'ait cependant pu le faire que dans la plus grande ambiguïté ? Quel précédent ! Et à quoi ?

Mais lorsqu'il s'agira de défendre de plus nobles causes que celle d'un pays cousu de pétro-dollars, alors, soyons rassurés : il ne se passera sans doute plus rien. Fini le western. Plus de gaspi. Profil bas, chacun pour soi et le pasteur Billy Graham pour tous!

1er février 1991

⁵ C'est l'écrivain israélien A.B. Yehoshua qui proclame " si on laisse les Palestiniens humiliés et privés de tous droits attachés à un peuple, on laisse subsister la source des malheurs et de conflits pour toute la région".



ANNEXES

1. LISTE DES ABBREVIATIONS DE REVUES JURIDIQUES

<i>A.C.D.I.</i>	<i>Annuaire de la Commission du droit international</i>
<i>A.F.D.I.</i>	<i>Annuaire français de droit international</i>
<i>A.J.I.L.</i>	<i>American Journal of International Law</i>
<i>A.I.D.I.</i>	<i>Annuaire de l'Institut de droit international</i>
<i>J.D.I.</i>	<i>Journal du droit international</i>
<i>R.B.D.I.</i>	<i>Revue belge de droit international</i>
<i>R.C.A.D.I.</i>	<i>Recueil des cours de l'Académie de droit international</i>
<i>R.G.D.I.P.</i>	<i>Revue générale de droit international public</i>

2. CHRONOLOGIE GENERALE

Les événements retenus pour établir cette chronologie sommaire l'ont été en fonction des liens qui les unissent aux sujets abordés dans le cadre du présent ouvrage. Rappelons que le texte complet des résolutions du Conseil de sécurité figure en annexe 3. Cette chronologie a été établie le 12 février 1991.

31 juillet 1990 - Négociations à Djeddah, Arabie saoudite, entre les représentants de l'Irak et du Koweït, portant sur le contentieux territorial et économique entre les deux pays.

1er août 1990 - Rupture des négociations de Djeddah.

2 août 1990 - Invasion par les troupes irakiennes de l'ensemble du territoire du Koweït.

- Résolution 660 du Conseil de sécurité des Nations Unies condamnant l'invasion du Koweït et exigeant le retrait immédiat et inconditionnel des troupes irakiennes.

6 août 1990 - Résolution 661 du Conseil de sécurité : interdiction des relations commerciales, financières et militaires avec l'Irak et demande d'adoption de mesures pour protéger les avoirs du gouvernement légitime du Koweït.

7 août 1990 - Les Etats-Unis commencent à déployer leurs forces militaires dans le Golfe.

8 août 1990 - Bagdad proclame la fusion "totale et irréversible" de l'Irak et du Koweït. Le 28 août, l'Irak décrète que le Koweït devient la 19^{ème} province irakienne.

9 août 1990 - Résolution 662 du Conseil de sécurité : l'annexion du Koweït est déclarée nulle et non avenue.

12 août 1990 - Saddam Hussein propose pour la première fois une solution globale pour tous les problèmes d'occupation dans la région.

25 août 1990 - Résolution 665 du Conseil de sécurité : le Conseil de sécurité demande aux Etats qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien et déploient des forces navales dans la région de prendre les mesures nécessaires à la stricte application de l'interdiction énoncée dans la résolution 661.

31 août 1990 - Premières rencontres entre Javier Perez de Cuellar, Secrétaire général des Nations Unies et Tarek Aziz, ministre des Affaires étrangères irakien.

23 septembre 1990 - Saddam Hussein menace de détruire Israël et les puits de pétrole en cas de recours à la force contre son pays ou d'asphyxie de ce dernier.

25 septembre 1990 - Résolution 670 du Conseil de sécurité : application au domaine aérien de l'embargo contre l'Irak.

29 novembre 1990 - Résolution 678 du Conseil de sécurité autorisant "les Etats-membres qui coopèrent avec le Koweït, si au 15 janvier 1991 l'Irak n'a pas pleinement appliqué les résolutions ... à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 du Conseil de sécurité et toutes les résolutions pertinentes ultérieures, ainsi que pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région".

8 octobre 1991 - Incidents graves dans les territoires occupés ; plusieurs personnes trouvent la mort sur l'esplanade des mosquées à Jérusalem à la suite d'une intervention des forces de l'ordre israéliennes.

12 octobre 1991 - Résolution 672 du Conseil de sécurité : condamnation des actes de violence commis par les forces de sécurité israéliennes.

20 décembre 1990 - Résolution 681 du Conseil de sécurité déplorant la déportation de Palestiniens et exhortant Israël à respecter la IVème convention de Genève.

2 janvier 1991 - Plusieurs Etats parties au traité de l'Atlantique nord, dont la Belgique, décident d'envoyer en Turquie des avions de la force mobile alliée aérienne.

9 janvier 1991 - Echec des rencontres de Genève entre Tarek Aziz et James Baker, Secrétaire d'Etat américain.

13 janvier 1991 - Javier Perez de Cuellar, agissant à titre personnel, est reçu à Bagdad par Saddam Hussein.

14 janvier 1991 - La France propose un plan de paix prévoyant le retrait immédiat des troupes irakiennes du Koweït, son contrôle par une force de maintien de la paix et la tenue, "au moment approprié", d'une conférence internationale chargée de régler tous les problèmes de la région et en particulier le problème palestinien. Le plan est refusé par les Etats-Unis.

17 janvier 1991 - Les Etats coalisés lancent les premiers bombardements aériens sur l'Irak et le Koweït occupé.

18 janvier 1991 - L'Irak envoie pour la première fois des missiles qui atteignent le territoire israélien.

20 janvier 1991 - Des prisonniers de guerre membres des forces coalisées sont exhibés à la télévision irakienne, et les images sont retransmises dans le monde entier par des chaînes de télévision occidentales. Les traces de mauvais traitements sont visibles. L'Irak annonce par ailleurs que ces prisonniers seront placés sur des sites stratégiques.

22 janvier 1991 - On apprend que l'Irak a endommagé plusieurs installations pétrolières au Koweït, et aurait même ouvert les vannes de la station de pompage d'un port koweïtien. C'est le début d'une marée noire qui s'étend sur plusieurs centaines de km² et se déplace dans le Golfe.

26 janvier 1991 - On apprend que plusieurs avions irakiens ont atterri en territoire iranien. Téhéran réaffirme sa neutralité dans le conflit.

3. RESOLUTIONS DU CONSEIL DE SECURITE

CONSEIL DE SECURITE

Résolution 660 - 2 août 1990 (Exige le retrait)

Le Conseil de sécurité,

Alarmé par l'invasion du Koweït le 2 août 1990 par les forces militaires de l'Iraq,

Constatant qu'il existe, du fait de l'invasion du Koweït par l'Iraq, une rupture de la paix et de la sécurité internationales,

Agissant en vertu des Articles 39 et 40 de la Charte des Nations Unies,

1. *Condamne* l'invasion du Koweït par l'Iraq;

2. *Exige* que l'Iraq retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1er août 1990;

3. *Engage* l'Iraq et le Koweït à entamer immédiatement des négociations intensives pour régler leurs différends et appuie tous les efforts déployés à cet égard, en particulier ceux de la Ligue des Etats arabes;

4. *Décide* de se réunir de nouveau, selon qu'il conviendra, pour examiner les autres mesures à prendre afin d'assurer l'application de la présente résolution.

CONSEIL DE SECURITE
Résolution 661 - 6 août 1990

(Embargo)

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant sa résolution 660 (1990), en date du 2 août 1990,

Profondément préoccupé par le fait que cette résolution n'a pas été appliquée et que l'invasion du Koweït par l'Iraq se poursuit, entraînant de nouvelles pertes en vies humaines et de nouvelles destructions,

Résolu à mettre un terme à l'invasion et à l'occupation du Koweït par l'Iraq et à rétablir la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Koweït,

Notant que le Gouvernement légitime du Koweït a manifesté sa volonté de respecter la résolution 660 (1990),

Conscient des responsabilités qui lui incombent en vertu de la Charte des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Affirmant le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, face à l'attaque armée dirigée par l'Iraq contre le Koweït, consacré par l'Article 51 de la Charte,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Constate* que, jusqu'à présent, l'Iraq n'a pas respecté le paragraphe 2 de la résolution 660 (1990) et a usurpé l'autorité du Gouvernement légitime du Koweït;

2. *Décide*, en conséquence, de prendre les mesures suivantes pour obtenir que l'Iraq respecte le paragraphe 2 de la résolution 660 (1990) et pour rétablir l'autorité du Gouvernement légitime du Koweït;

3. *Décide* que tous les Etats empêcheront:

a) L'importation sur leur territoire de tous produits de base et de toutes marchandises en provenance de l'Iraq ou du Koweït qui seraient exportés de ces pays après la date de la présente résolution;

b) Toutes activités menés par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser ou sont conçues pour favoriser l'exportation ou le transbordement de tous produits de base ou de toutes marchandises en provenance de l'Iraq ou du Koweït, ainsi que toutes transactions faisant intervenir leurs nationaux ou des navires battant leur pavillon ou menées sur leur territoire, portant sur des produits de base ou des marchandises en provenance de l'Iraq ou du Koweït et exportés de ces pays après la date de la présente résolution, y compris, en particulier, tous transferts de fonds à destination de l'Iraq ou du Koweït aux fins de telles activités ou transactions;

c) La vente ou la fourniture par leurs nationaux ou depuis leur territoire ou par l'intermédiaire de navires battant leur pavillon de tous produits de base ou de toutes marchandises, y compris des armes ou tout autre matériel militaire, que ceux-ci proviennent ou non de leur territoire, mais non compris les fournitures à usage strictement médical et, dans des cas où des considérations humanitaires le justifient, les produits alimentaires, à toute personne physique ou morale se trouvant en Iraq ou au Koweït ou à toute autre personne physique ou morale aux fins de toute activité commerciale menée sur ou depuis le territoire de l'Iraq ou du Koweït ainsi que toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser ou sont conçues pour favoriser la vente ou la fourniture dans les conditions sus-indiquées de tels produits de base ou de telles marchandises;

4. *Décide* que tous les Etats s'abstiendront de mettre à la disposition du Gouvernement iraquien ou de toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics sise en Iraq ou au Koweït des fonds ou toutes autres ressources financières ou économiques et empêcheront leurs nationaux et toutes personnes présentes sur leur territoire de transférer de leur territoire ou de mettre par quelque moyen que ce soit à la disposition du Gouvernement iraquien ou des entreprises susvisées de tels fonds ou ressources et de verser tous autres fonds à des personnes physiques ou morales se trouvant en Iraq ou au Koweït, à l'exception des paiements destinés exclusivement à des fins strictement médicales ou humanitaires et, dans des cas où des considérations humanitaires le justifient, des produits alimentaires;

5. *Demande* à tous les Etats, y compris aux Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies, d'agir de façon strictement conforme aux dispositions de la présente résolution nonobstant tout contrat passé ou toute licence accordée avant la date de la présente résolution;

6. *Décide* de créer, conformément à l'article 28 de son règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité composé de tous

les membres du Conseil, qui sera chargé des tâches énumérées ci-après et de présenter au Conseil un rapport sur ses travaux, où figureront ses observations et recommandations:

a) Examiner les rapports qui seront présentés par le Secrétaire général sur les progrès de l'application de la présente résolution;

b) Solliciter de tous les Etats des informations supplémentaires concernant les mesures qu'ils auront prises pour assurer l'application effective des dispositions de la présente résolution;

8. *Prie* le Secrétaire général de fournir toute l'assistance nécessaire au Comité et de prendre au sein du Secrétariat les dispositions nécessaires à cette fin;

9. *Décide* que, nonobstant les paragraphes 4 à 8 ci-dessus, aucune des dispositions de la présente résolution n'interdira de prêter assistance au Gouvernement légitime du Koweït, et *demande* à tous les Etats:

a) De prendre des mesures appropriées pour protéger les avoirs du Gouvernement légitime du Koweït et de ses institutions;

b) De ne reconnaître aucun régime mis en place par la Puissance occupante;

10. *Prie* le Secrétaire général de lui rendre compte des progrès de l'application de la présente résolution, un premier rapport devant lui être présenté dans les trente jours;

11. *Décide* de maintenir la question à son ordre du jour et de poursuivre ses efforts en vue de mettre rapidement un terme à l'invasion iraquienne.

CONSEIL DE SECURITE
Résolution 662 - 9 août 1990

(Annexion nulle et non avenue)

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions 660 (1990) et 661 (1990),

Vivement alarmé par la proclamation par l'Iraq de sa "fusion totale et irréversible" avec le Koweït,

Exigeant à nouveau que l'Iraq retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1er août 1990,

Résolu à mettre un terme à l'occupation du Koweït par l'Iraq et à rétablir la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Koweït,

Résolu également à rétablir l'autorité du gouvernement légitime du Koweït,

1. *Décide* que l'annexion du Koweït par l'Iraq, quels qu'en soient la forme et le prétexte, n'a aucun fondement juridique et est nulle et non avenue;

2. *Demande* à tous les Etats, organisations internationales et institutions spécialisées de ne pas reconnaître cette annexion et de s'abstenir de toute mesure et de tout contact qui pourraient être interprétés comme une reconnaissance implicite de l'annexion;

3. *Exige* que l'Iraq rapporte les mesures par lesquelles il prétend annexer le Koweït;

4. *Décide* de maintenir la question à son ordre du jour et de poursuivre ses efforts en vue de mettre rapidement un terme à l'invasion iraquienne.

CONSEIL DE SECURITE
Résolution 664 - 18 août 1990

(Exige le libre départ des étrangers)

Le Conseil de sécurité,

Rappelant l'invasion du Koweït par l'Iraq, qui prétend annexer ce pays, ainsi que ses résolutions 660, 661 et 662,

S'inquiétant vivement de la sécurité et du bien-être des nationaux d'Etats tiers qui se trouvent en Iraq et au Koweït,

Rappelant les obligations qui incombent à l'Iraq à cet égard conformément au droit international,

Se félicitant des efforts déployés par le Secrétaire général pour engager d'urgence des consultations avec le Gouvernement iraquien comme suite aux préoccupations et à l'inquiétude exprimées par les membres du Conseil le 17 août 1990,

Agissant en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Exige* que l'Iraq autorise, et facilite, le départ immédiat du Koweït et de l'Iraq des nationaux d'Etats tiers et qu'il permette aux agents consulaires dont relèvent ces nationaux d'entrer et de se tenir en contact avec ces derniers;

2. *Exige en outre* que l'Iraq ne prenne aucune mesure de nature à compromettre la sûreté, la sécurité ou la santé des nationaux susmentionnés;

3. *Réaffirme* comme il l'a établi dans sa résolution 662 (1990) que l'annexion du Koweït par l'Iraq est nulle et non avenue, et *exige* en conséquence que le Gouvernement iraquien rapporte les décrets par lesquels il a imposé la fermeture des missions diplomatiques et consulaires au Koweït et retiré au personnel de ces missions son immunité, et qu'il s'abstienne désormais de toutes mesures de cette nature;

4. *Prie* le Secrétaire général de lui rendre compte dans les meilleurs délais de l'application de la présente résolution.

CONSEIL DE SECURITE
Résolution 665 - 25 août 1990

**(Autorise la mise en oeuvre de toutes
les mesures nécessaires pour faire
respecter l'embargo)**

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990) et 664 (1990) et exigeant qu'elles soient appliquées intégralement et immédiatement,

Ayant décidé, dans la résolution 661 (1990), de prendre des sanctions économiques conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

Résolu à mettre un terme à l'occupation du Koweït par l'Iraq, qui met en danger l'existence d'un Etat membre, et à rétablir l'autorité du Gouvernement légitime du Koweït ainsi que la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Koweït, ce qui exige que les résolutions susmentionnées soient appliquées rapidement,

Déplorant que l'invasion du Koweït par l'Iraq ait coûté la vie à des innocents et résolu à empêcher de nouvelles pertes en vies humaines,

Vivement alarmé par la persistance de l'Iraq dans son refus de se conformer aux résolutions 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990) et 664 (1990), en particulier par la conduite du Gouvernement iraquien, qui utilise des navires battant pavillon iraquien pour exporter du pétrole,

1. *Demande* aux Etats membres qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien et déploient des forces navales dans la région de prendre des mesures qui soient en rapport avec les circonstances du moment selon qu'il sera nécessaire, sous l'autorité du Conseil de sécurité, pour arrêter tous les navires marchands qui arrivent ou qui partent afin d'inspecter leur cargaison et de s'assurer de leur destination et de faire appliquer strictement les dispositions de la résolution 661 (1990) relatives aux transports maritimes;

2. *Invite* les Etats Membres à coopérer en conséquence autant que nécessaire pour assurer le respect des dispositions de la résolution 661 (1990), en recourant au maximum à des mesures politiques et diplomatiques, conformément au paragraphe 1 ci-dessus;

3. *Prie* tous les Etats, agissant conformément à la Charte, de fournir aux Etats visés au paragraphe 1 de la présente résolution l'assistance dont ils pourront avoir besoin;

4. *Demande en outre* aux Etats concernés de coordonner les actions qu'ils prendront en application des paragraphes qui précèdent, en faisant appel en tant que de besoin aux mécanismes du Comité d'état-major et, après des consultations avec le Secrétaire général, de présenter des rapports au Conseil de sécurité et à son Comité créé par la résolution 661 (1990), pour faciliter la surveillance de l'application de ladite résolution;

5. *Décide* de rester activement saisi de la question.

CONSEIL DE SECURITE
Résolution 666 -13 septembre 1990

(Envisage l'envoi d'une aide alimentaire d'urgence pour la population civile en Irak et au Koweït)

Le Conseil de sécurité,

Rappelant les paragraphes 3 c) et 4 de sa résolution 661 (1990), qui s'appliquent, sauf considérations d'ordre humanitaire, aux denrées alimentaires,

Considérant qu'il pourra dans certains cas s'avérer nécessaire de fournir des denrées alimentaires à la population civile en Iraq ou au Koweït afin de remédier à la situation dans laquelle elle se trouve,

Notant que le Comité créé en application du paragraphe 6 de ladite résolution a reçu des communications de plusieurs Etats membres à ce sujet,

Souhaitant qu'il n'appartient qu'au Conseil de sécurité, agissant par lui-même ou par l'entremise du Comité, de déterminer si les circonstances sont telles qu'il y a lieu d'invoquer des considérations humanitaires,

Profondément préoccupé de ce que l'Iraq a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la résolution 664 (1990) quant à la sécurité et au bien-être des ressortissants d'Etats tiers, et réaffirmant qu'au regard du droit humanitaire international, y compris, là où elle s'applique, la quatrième Convention de Genève, l'Iraq porte l'entière responsabilité de cet état de choses,

Agissant en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Décide* qu'en vue de déterminer, aux fins du paragraphe 3 c) et du paragraphe 4 de la résolution 661 (1990), s'il y a lieu ou non d'invoquer des considérations humanitaires, le Comité gardera constamment à l'étude la situation alimentaire en Iraq et au Koweït;

2. *Compte* que l'Iraq s'acquittera des obligations qui lui incombent en vertu de la résolution 664 (1990) à l'égard des ressortissants d'Etats tiers et réaffirme qu'en application du droit humanitaire international, y

compris, là où elle s'applique, la quatrième Convention de Genève, l'Iraq demeure entièrement responsable du bien-être et de la sécurité des intéressés;

3. *Demande*, aux fins des paragraphes 1 et 2 de la présente résolution, que le Secrétaire général s'attache de toute urgence, et s'emploie sans relâche à obtenir auprès des organismes compétents des Nations Unies et autres organismes à vocation humanitaire appropriés, ainsi qu'auprès de toutes autres sources, des éléments d'information concernant les disponibilités alimentaires en Iraq et au Koweït, et qu'il les communique régulièrement au Comité;

4. *Demande en outre* que, dans le cadre de cet effort de recherche et d'information, une attention particulière soit accordée aux catégories de personnes qui risquent plus particulièrement de souffrir, telles que les enfants de moins de 15 ans, les femmes enceintes ou en couches, les malades et les personnes âgées;

5. *Décide* que si, ayant reçu les rapports du Secrétaire général, le Comité estime que les circonstances sont telles qu'il est indispensable, pour des raisons humanitaires, de fournir d'urgence des denrées alimentaires à l'Iraq ou au Koweït pour soulager les souffrances, il fera connaître rapidement au Conseil sa décision sur la manière de répondre à cette nécessité;

6. *Donne pour instructions* au Comité de garder à l'esprit, en arrêtant ses décisions, que les denrées alimentaires devraient être acheminées par l'Organisation des Nations Unies en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge ou d'autres organismes à vocation humanitaire appropriés et distribuées par eux, ou sous leur supervision, le but étant de faire en sorte qu'elles parviennent bien à ceux qui devaient en être les bénéficiaires;

7. *Prie* le Secrétaire général d'utiliser ses bons offices pour faciliter la livraison et la distribution de denrées alimentaires au Koweït et à l'Iraq conformément aux dispositions de la présente résolution et d'autres résolutions pertinentes;

8. *Rappelle* que la résolution 661 (1990) ne s'applique pas aux produits à usage strictement médical, mais recommande à ce sujet que les produits médicaux soient exportés sous la stricte supervision du Gouvernement de l'Etat exportateur ou d'organismes à vocation humanitaire appropriés.

CONSEIL DE SECURITE
Résolution 667 - 16 septembre 1990

(Exige le respect du personnel diplomatique et la libération des étrangers retenus)

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant ses résolutions 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990) et 666 (1990),

Rappelant la Convention de Vienne en date du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et la Convention de Vienne en date du 24 avril 1963 sur les relations consulaires, auxquelles l'Iraq est partie,

Considérant que la décision de l'Iraq d'ordonner la fermeture de missions diplomatiques et consulaires au Koweït et de révoquer les privilèges et immunités de ces missions et de leur personnel, va à l'encontre des décisions du Conseil de sécurité, des conventions internationales susmentionnées et du droit international,

Profondément préoccupé de ce que nonobstant les décisions du Conseil de sécurité et les dispositions des conventions susmentionnées, l'Iraq ait commis des actes de violence à l'encontre de missions diplomatiques et de leur personnel au Koweït,

Indigné par les récentes violations auxquelles s'est livré l'Iraq en pénétrant dans les locaux de missions diplomatiques au Koweït et en enlevant des personnes jouissant de l'immunité diplomatique ainsi que des ressortissants étrangers qui se trouvaient dans ces locaux,

Considérant que les agissements en question constituent de la part de l'Iraq des actes agressifs et une violation flagrante de ses obligations internationales et portent atteinte au fondement même de ce que doit être la conduite des relations internationales selon la Charte des Nations Unies,

Rappelant que l'Iraq porte l'entière responsabilité de tout usage de la violence contre des ressortissants de pays étrangers ou contre toute mission diplomatique ou consulaire au Koweït ou son personnel,

Résolu à faire respecter ses décisions ainsi que l'Article 25 de la Charte Nations Unies,

Considérant en outre que la gravité des actes de l'Iraq, qui constituent un degré supplémentaire dans les violations du droit international par ce pays, contraint le Conseil non seulement à exprimer sa réaction immédiate mais aussi procéder d'urgence à des consultations en vue de l'adoption de nouvelles mesures concrètes destinées à amener l'Iraq à se conformer aux résolutions du Conseil,

Agissant en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Condamne fermement* les actes agressifs commis par l'Iraq contre des locaux et du personnel diplomatiques au Koweït, y compris l'enlèvement de ressortissants étrangers qui se trouvaient dans ces locaux;

2. *Exige* la libération immédiate de ces ressortissants étrangers ainsi que de tous les nationaux mentionnés dans la résolution 664 (1990);

3. *Exige également* que l'Iraq se conforme immédiatement et pleinement aux obligations internationales qui lui incombent en vertu des résolutions 660 (1990), 662 (1990), et 664 (1990) du Conseil de sécurité, des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires et du droit international;

4. *Exige en outre* que l'Iraq assure immédiatement la protection de la sécurité et du bien-être du personnel et des locaux diplomatiques et consulaires au Koweït et en Iraq et n'entreprene aucune action susceptible d'empêcher les missions diplomatiques et consulaires de s'acquitter de leurs fonctions, notamment d'avoir accès aux ressortissants de leurs pays et de protéger leur personne et leurs intérêts;

5. *Rappelle* à tous les Etats qu'ils sont tenus de respecter scrupuleusement les résolutions 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990) et 666 (1990);

6. *Décide* de procéder d'urgence à des consultations en vue de l'adoption dès que possible de nouvelles mesures concrètes, au titre du Chapitre VII de la Charte, eu égard à la violation persistante par l'Iraq de la Charte, des résolutions du Conseil et du droit international.

CONSEIL DE SECURITE
Résolution 669 - 24 septembre 1990

**(Examen des demandes d'assistance
présentées par les Etats tiers lésés
par l'embargo)**

Le Conseil de sécurité,

Rappelant sa résolution 661 (1990) du 6 août 1990,

Rappelant également l'Article 50 de la Charte des Nations Unies,

Conscient du fait que des demandes d'assistance en nombre croissant ont été reçues au titre des dispositions de l'Article 50 de la Charte des Nations Unies,

Charge le Comité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït d'examiner les demandes d'assistance formulées au titre de l'Article 50 de la Charte des Nations Unies et de faire des recommandations au Conseil de sécurité pour suite à donner appropriée.

CONSEIL DE SECURITE
Résolution 670 - 25 septembre 1990

(Embargo aérien)

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant ses résolutions 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990), 666 (1990) et 667 (1990),

Condamnant la persistance de l'Iraq à occuper le Koweït, son refus de revenir sur ses agissements et de mettre fin à l'annexion à laquelle il a procédé, ainsi que le fait qu'il retient contre leur gré des ressortissants de pays tiers, en violation flagrante des résolutions 660 (1990), 662 (1990), 664 (1990) et 667 (1990), ainsi que du droit humanitaire international,

Condamnant en outre le traitement que les forces iraqiennes font subir aux ressortissants koweïtiens, y compris les mesures prises pour les contraindre à quitter leur pays, ainsi que les mauvais traitements infligés aux personnes et les dommages causés aux biens au Koweït en violation du droit international,

Notant avec une grave préoccupation les tentatives persistantes faites pour tourner les mesures prévues dans la résolution 661 (1990),

Notant en outre que certains Etats ont limité le nombre de diplomates et d'agents consulaires iraqiens sur leur territoire et que d'autres se proposent d'en faire autant,

Résolu à assurer par tous les moyens nécessaires l'application stricte et complète des mesures prévues dans la résolution 661 (1990),

Résolu à assurer le respect de ses décisions et des dispositions des Articles 25 et 48 de la Charte des Nations Unies,

Déclarant nuls et non avendus les actes du Gouvernement iraqien qui contreviennent aux résolutions susmentionnées ou aux Articles 25 ou 48 de la Charte des Nations Unies, tel que le décret n° 377 du Conseil du Commandement de la Révolution de l'Iraq, daté du 16 septembre 1990,

Réaffirmant sa volonté résolue d'assurer l'application des résolutions du Conseil de sécurité en recourant au maximum à des moyens politiques et diplomatiques,

Se félicitant que le Secrétaire général use de ses bons offices pour favoriser une solution pacifique fondée sur les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et notant avec appréciation les efforts qu'il poursuit à cet effet,

Faisant valoir au Gouvernement iraquien que la persistance de son refus de se conformer aux dispositions des résolutions 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 666 (1990) et 667 (1990) pourrait conduire à l'adoption par le Conseil de nouvelles mesures rigoureuses en application de la Charte des Nations Unies, y compris en application du Chapitre VII,

Rappelant les dispositions de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies,

Agissant en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Demande* à tous les Etats de s'acquitter de leur obligation d'assurer l'application stricte et complète de la résolution 661 (1990), et en particulier des paragraphes 3, 4 et 5 de ce texte;

2. *Confirme* que la résolution 661 (1990) s'applique à tous les moyens de transport y compris les aéronefs;

3. *Décide* que tous les Etats, nonobstant l'existence de droits ou obligations conférés ou imposés par tout accord international ou contrat conclu ou licence ou permis délivré avant la date de la présente résolution, refuseront la permission de décoller de leur territoire à tout aéronef qui transporterait, à destination ou en provenance de l'Iraq ou du Koweït, toute cargaison autre que des denrées alimentaires acheminées en raison de circonstances humanitaires, avec l'autorisation du Conseil ou du Comité créé par la résolution 661 (1990) et en conformité avec la résolution 666 (1990), ou des fournitures soit à usage strictement médical, soit destinées à l'usage exclusif du GOMNU II;

4. *Décide en outre* que tous les Etats refuseront la permission à tout aéronef devant atterrir en Iraq ou au Koweït, quel que soit l'Etat où il est immatriculé, de survoler leur territoire à moins que :

a) L'appareil n'atterrisse sur un aéroport désigné par cet Etat et situé en dehors de l'Iraq ou du Koweït, afin qu'il puisse être inspecté, pour s'assurer qu'il ne transporte rien qui soit contraire à la résolution 661 (1990) ou à la présente résolution; à cette fin, l'appareil peut être immobilisé aussi longtemps que nécessaire; ou

b) Le vol considéré n'ait été approuvé par le Comité créé par la résolution 661 (1990); ou

c) L'Organisation des Nations Unies ne certifie que le vol ne doit servir qu'aux fins du GOMNU II;

5. *Décide* que chaque Etat prendra toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que tout aéronef immatriculé sur son territoire ou dont l'exploitant a établi le siège de ses activités ou sa résidence permanente sur son territoire se conforme aux dispositions de la résolution 661 (1990) et de la présente résolution;

6. *Décide* en outre que tous les Etats aviseront en temps voulu le Comité créé par la résolution 661 (1990) de tout vol entre leur territoire et l'Iraq ou le Koweït auquel l'obligation d'atterrir prévue au paragraphe 4 ne s'applique pas, ainsi que de l'objet de ce vol;

7. *Demande* à tous les Etats de coopérer, en prenant, conformément au droit international, y compris la Convention de Chicago, les mesures qui pourront être nécessaires pour assurer l'application effective des dispositions de la résolution 661 (1990) ou de la présente résolution;

8. *Demande* à tous les Etats de procéder à l'immobilisation de tous navires immatriculés en Iraq qui pénètrent dans leurs ports et qui sont ou ont été utilisés en violation de la résolution 661 (1990), ou d'interdire l'accès de leurs ports à ces navires, sauf dans les circonstances où il est admis, en droit international que cet accès est nécessaire à la sauvegarde de vies humaines;

9. *Rappelle* à tous les Etats les obligations qui leur incombent en vertu de la résolution 661 (1990) en ce qui concerne le gel des avoirs iraqiens et la protection des avoirs du Gouvernement légitime du Koweït et de ses établissements situés sur leur territoire, y compris celle de faire rapport au sujet de ces avoirs au Comité créé par la résolution 661 (1990);

10. *Demande* à tous les Etats de fournir au Comité créé par la résolution 661 (1990) des informations concernant les mesures qu'ils auront prises en application des dispositions de la présente résolution;

11. *Affirme* que l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et les autres organisations internationales du système des Nations Unies sont tenues de prendre les mesures qui peuvent être nécessaires pour donner effet aux dispositions de la résolution 661 (1990) et de la présente résolution;

12. *Décide* d'envisager, en cas d'infraction aux dispositions de la résolution 661 (1990) ou de la présente résolution commise par un Etat ou ses ressortissants ou depuis son territoire, de prendre à l'égard de cet Etat des mesures visant à empêcher de telles infractions;

13. *Réaffirme* que la quatrième Convention de Genève s'applique au Koweït et qu'en tant que Haute Partie contractante à cette convention, l'Iraq est tenu d'en respecter pleinement toutes les dispositions et, en particulier, que sa responsabilité est engagée, en vertu de la Convention, en ce qui concerne les infractions graves commises par lui, comme est engagée la responsabilité des particuliers qui commettent ou donnent l'ordre de commettre de telles infractions.

CONSEIL DE SECURITE
Résolution 674 - 29 octobre 1990

(Exige la libération de tous les otages)

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990), 666 (1990), 667 (1990) et 670 (1990),

Soulignant la nécessité pressante du retrait immédiat et inconditionnel de toutes les forces iraqiennes du Koweït et du rétablissement de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale du Koweït, ainsi que de l'autorité du gouvernement légitime de ce pays,

Condamnant les agissements des autorités et des forces d'occupation iraqiennes consistant en prises d'otages de ressortissants d'Etats tiers et en sévices et mesures oppressives à l'égard de Koweïtiens et de ressortissants d'Etats tiers, ainsi que les autres mesures dont le Conseil de sécurité a été informé, telles que la destruction de registres d'état civil koweïtiens, l'expulsion de Koweïtiens par la force, la réinstallation de groupes de population au Koweït et la destruction et la saisie illégales de biens publics et privés au Koweït, notamment de fournitures et de matériel d'hôpital, en violation des décisions du Conseil, de la Charte des Nations Unies, de la quatrième Convention de Genève, des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires et du droit international,

Exprimant sa profonde préoccupation quant à la situation des ressortissants d'Etats tiers au Koweït et en Iraq, y compris le personnel des missions diplomatiques et consulaires desdits Etats,

Réaffirmant que la quatrième Convention de Genève s'applique au Koweït et qu'en tant que Haute Partie contractante l'Iraq est tenu d'en appliquer pleinement toutes les dispositions et, en particulier, est responsable des infractions graves à cet instrument commises par lui, comme le sont les individus qui commettent des infractions graves de même nature ou donnent l'ordre de les commettre,

Rappelant les efforts faits par le Secrétaire général concernant la sécurité et le bien-être des ressortissants d'Etats tiers en Iraq et au Koweït,

Vivement préoccupé par le préjudice économique causé, ainsi que par les pertes et les souffrances infligées aux particuliers au Koweït et en Iraq du fait de l'invasion et de l'occupation du Koweït par l'Iraq,

Agissant en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

* * *

Réaffirmant l'objectif de la communauté internationale consistant à maintenir la paix et la sécurité internationales en s'efforçant de régler les différends et conflits internationaux par des moyens pacifiques,

Rappelant le rôle important que l'organisation des Nations Unies et son Secrétaire général ont joué dans le règlement pacifique des différends et des conflits conformément aux dispositions de la Charte,

Alarmé par les dangers que la crise actuelle, provoquée par l'invasion et l'occupation du Koweït par l'Iraq, fait peser directement sur la paix et la sécurité internationales, et s'efforçant d'éviter toute nouvelle aggravation de la situation,

Exhortant l'Iraq à se conformer aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, en particulier ses résolutions 660 (1990), 662 (1990) et 664 (1990),

Réaffirmant qu'il est résolu à assurer le respect des résolutions du Conseil de sécurité par l'Iraq, en ne ménageant aucun effort politique ou diplomatique,

A.

1. *Exige* que les autorités et les forces d'occupation iraqiennes cessent immédiatement et s'abstiennent de prendre en otage des ressortissants d'Etats tiers, de maltraiter et d'opprimer des Koweïtiens et des ressortissants d'Etats tiers, et de commettre tous autres actes, tels que ceux dont le Conseil de sécurité a été informé et qui sont mentionnés plus haut, allant à l'encontre des décisions du Conseil de sécurité, de la Charte des Nations Unies, de la quatrième Convention de Genève, des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires et du droit international;

2. *Invite* les Etats à rassembler les informations fondées qui se trouvent en leur possession ou leur sont soumises concernant les infractions graves visées au paragraphe 1 ci-dessus qui seraient commises par l'Iraq, et à les lui communiquer;

3. *Exige de nouveau* que l'Iraq s'acquitte immédiatement de ses obligations envers les ressortissants d'Etats tiers au Koweït et en Iraq, y compris le personnel des missions diplomatiques et consulaires, en application de la Charte, de la quatrième Convention de Genève, des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires, des principes généraux du droit international et des résolutions pertinentes du Conseil;

4. *Exige aussi de nouveau* que l'Iraq autorise et facilite le départ immédiat du Koweït et de l'Iraq de tous les ressortissants d'Etats tiers qui souhaitent quitter ces pays, y compris le personnel diplomatique et consulaire;

5. *Exige* que l'Iraq garantisse l'accès immédiat aux vivres, à l'eau et aux services essentiels nécessaires à la protection et au bien-être des ressortissants koweïtiens et des ressortissants d'Etats tiers au Koweït et en Iraq, y compris le personnel des missions diplomatiques et consulaires au Koweït;

6. *Exige de nouveau* que l'Iraq garantisse immédiatement la sûreté et le bien-être du personnel diplomatique et consulaire au Koweït et en Iraq ainsi que la sûreté des locaux qu'il occupe, n'entreprenne aucune action susceptible d'empêcher ces missions diplomatiques et consulaires de s'acquitter de leurs fonctions, notamment d'avoir accès aux ressortissants de leur pays et de protéger leur personne et leurs intérêts, et rapporte le décret par lequel il a imposé la fermeture de missions diplomatiques et consulaires au Koweït et abroge l'immunité de leur personnel;

7. *Prie* le Secrétaire général de continuer d'user de ses bons offices touchant la sécurité et le bien-être des ressortissants d'Etats tiers en Iraq et au Koweït en vue d'assurer la réalisation des objectifs énoncés aux paragraphes 4, 5 et 6 ci-dessus, en particulier la fourniture de vivres, d'eau et de services essentiels aux ressortissants koweïtiens et aux missions diplomatiques et consulaires au Koweït, ainsi que l'évacuation des ressortissants d'Etats tiers;

8. *Rappelle* à l'Iraq qu'en vertu du droit international, il est responsable de toute perte, tout dommage ou tout préjudice subis,

s'agissant du Koweït et des Etats tiers ainsi que de leurs ressortissants et sociétés, du fait de l'invasion et de l'occupation illégale du Koweït par l'Iraq;

9. *Invite* les Etats à recueillir des informations pertinentes concernant leurs revendications ainsi que celles de leurs ressortissants et sociétés, aux fins de réparation ou d'indemnisation financière, en vue des arrangements qui pourront être arrêtés conformément au droit international;

10. *Exige* que l'Iraq se conforme aux dispositions de la présente résolution et de ses résolutions antérieures, faute de quoi le Conseil devra prendre de nouvelles mesures en application de la Charte;

11. *Décide* de rester en permanence activement saisi de la question jusqu'à ce que le Koweït ait recouvré son indépendance et que la paix ait été rétablie conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité.

B.

12. *Attend* du Secrétaire général qu'il offre ses bons offices et, selon qu'il le jugera approprié, qu'il les exerce et déploie des efforts diplomatiques en vue de parvenir, sur la base des résolutions 660 (1990), 662 (1990) et 664 (1990) du Conseil de sécurité, à une solution pacifique de la crise provoquée par l'invasion et l'occupation du Koweït par l'Iraq, et demande à tous les Etats, tant ceux de la région que les autres, de poursuivre sur cette base leurs efforts à cette fin conformément à la Charte, afin d'améliorer la situation et de rétablir la paix, la sécurité et la stabilité;

13. *Prie* le Secrétaire général de lui rendre compte des résultats auxquels auront abouti ses bons offices et ses efforts diplomatiques.

CONSEIL DE SECURITE
Résolution 678 - 29 novembre 1990

(Autorise l'usage de tous les
 moyens nécessaires pour faire
 respecter et appliquer les
 Résolutions précédentes)

Le Conseil de sécurité,

Rappelant et réaffirmant ses résolutions 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990), 666 (1990), 667 (1990), 669 (1990), 670 (1990), 674 (1990), 677 (1990),

Notant qu'en dépit de tous les efforts déployés par les Nations Unies l'Iraq refuse de s'acquitter de son obligation d'appliquer la résolution 660 (1990) et les résolutions ultérieures susvisées déifiant ouvertement le Conseil,

Ayant à l'esprit les devoirs et les responsabilités que la Charte des Nations Unies lui assigne pour ce qui est de veiller au maintien et la préservation de la paix et de la sécurité internationales,

Résolu à faire pleinement respecter ses décisions,

Agissant en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Exige* que l'Iraq se conforme pleinement à la résolution 660 (1990) et à toutes les résolutions pertinentes ultérieures et, sans revenir sur aucune de ses décisions, décide de lui accorder une période de grâce pour lui laisser une dernière chance de le faire;

2. *Autorise* les Etats membres qui coopèrent avec le gouvernement du Koweït si, au 15 janvier 1991 l'Iraq n'a pas pleinement appliqué les résolutions susmentionnées conformément au paragraphe 1 ci-dessus, à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) du Conseil de sécurité et toutes les résolutions pertinentes ultérieures, ainsi que pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région;

3. *Demande* à tous les Etats d'apporter l'appui voulu aux mesures envisagées au paragraphe 2 de la présente résolution;

4. *Demande* aux Etats concernés de le tenir régulièrement au courant des dispositions qu'ils prendront en application des paragraphes 2 et 3 de la présente résolution;

5. *Décide* de demeurer saisi de la question.