

Dear Madam,
Dear Sir,

Pursuant to the Commission of Inquiry's request for submissions relating to the international law issues raised by the war in Iraq, I have the honour, in my capacity of Director of the International Law Centre of the Université libre de Bruxelles (Brussels, Belgium) to submit a number of declarations and statements that have been issued in the weeks preceding the war by academics of several countries.

These documents, which have all been published in the 2003 issue of the Belgian Review of International Law/Revue belge de droit international, are:

- an article by Professor Olivier Corten, Deputy Director of our Centre, entitled "Operation Iraqi Freedom : peut-on admettre l'argument de l'"autorisation implicite" du Conseil de sécurité?";
- a statement by the Permanent Peoples' Tribunal entitled "Le droit international et les nouvelles guerres";
- an appeal signed by over 300 academics specialising in the field of public international law from over 20 countries, entitled "Appel de juristes de droit international concernant le recours à la force contre l'Irak" (of which I attach an English and a French version);
- a document of the Australian section of the International Commission of Jurists entitled "The Australian section of the ICJ questions the proposed attack on Iraq";
- a letter published by several Australian international lawyers in the Sydney Morning Herald entitled "Coalition of the Willing? Make that War Criminals";
- an article by several British and other international law professors published in The Guardian and entitled "War Would Be Illegal";
- a statement by Japanese international law scholars on the Iraqi issue;
- a document of the International Commission of Jurists entitled "ICJ Deplores Moves Toward a War of Aggression on Iraq";
- a document of the International Commission of Jurists entitled "This Illegal War must be Conducted Lawfully";
- an appeal by the International Federation for Human Rights, the International Commission of Jurists and the Cairo Institute for Human Rights Studies entitled "The Invasion of Iraq: Joint NGO Appeal".

We believe that these various statements and declarations are of great interest inasmuch as they reflect a wide community of views amongst international lawyers as to the intrinsic illegality of the war against Iraq. We hope that they will contribute to the work of the Commission on this particular issue.

I of course remain at your disposal for any further information.

Yours respectfully,

Professor Pierre Klein

OPÉRATION IRAQI FREEDOM : PEUT-ON ADMETTRE L'ARGUMENT DE L'« AUTORISATION IMPLICITE » DU CONSEIL DE SÉCURITÉ ?

PAR

Olivier CORTEN

CHARGÉ DE COURS

À L'ULB, CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL
ET DE SOCIOLOGIE APPLIQUÉE AU DROIT INTERNATIONAL

Il est très difficile de dater les débuts de la « troisième guerre du Golfe » (1). En réalité, les armées des Etats Unis et du Royaume Uni ont (re)commencé à bombarder l'Irak dès 1992, en y instaurant par la force des « zones d'exclusion aérienne » (2). Après une accalmie de quelques années, les attaques ont repris (3), pour culminer avec l'opération « Renard du Désert » (16 19 décembre 1998), au cours de laquelle auraient été largués plus de missiles que durant toute la guerre de 1991 (4). La fréquence des bombardements s'est encore accrue à partir du mois de septembre 2002, pour se doubler bientôt de l'infiltration en territoire irakien de plusieurs unités spéciales, dans le nord comme dans le sud du pays (5). Ce n'est donc qu'après des mois — et même des années — de préparatifs militaires qu'a officiellement débuté l'opération *Iraqi Freedom*.

(1) La première guerre du Golfe est celle qui a fait suite à l'agression de l'Iran par l'Irak (Eric DAVID, « La guerre du Golfe et le droit international », *R.B.D.I.*, 1987, 153-183), la deuxième étant consécutive à l'invasion du Koweït par l'Irak (v. Centre de droit international, *Entre les lignes. La Guerre du Golfe et le droit international*, Bruxelles, Créadif, 1991).

(2) *Keesing's Record of World Events*, 1991, pp. 37990, 38126 et ss., 1992, pp. 39068, 39026, 39247; v. Brigitte STERN, *Guerre du Golfe. Le dossier d'une crise internationale 1990-1992*, Paris, La doc. Française, 1993 et Marc WELLER, *Iraq and Kuwait : the Hostilities and their Aftermath*, Cambridge, Grotius, 1993.

(3) *Keesing's Record of World Events*, 1996, p. 41297.

(4) Michel WERY, « Irak : la guerre de 1991 ne s'est jamais terminée. Les bombardements anglo-américains (1991-2003) », *GRIP*, 14 février 2003, <http://www.grip.org/>. Cette opération marque le début d'une véritable guerre d'usure. Entre décembre 1998 et mai 2002, les Etats-Unis auraient comptabilisé pas moins de 24.000 missions de combat, le Ministère britannique de la Défense ayant reconnu, pour la même période, le largage de 78 tonnes de bombes (contre 2,5 tonnes de bombes au cours des sept années précédentes); v. aussi Jean-Marc THOUVENIN, « Le jour le plus triste des Nations Unies. Les frappes anglo-américaines de décembre contre l'Iraq », *A.F.D.I.*, 1998, pp. 209 et s.

(5) *El País*, 14 février 2003.

Les autorités états uniennes (6) et britanniques ont développé une argumentation tendant à justifier leur comportement sur la base du droit international existant. Le 20 mars 2003, le représentant permanent des Etats Unis à l'ONU a adressé au président du Conseil de sécurité une lettre dans laquelle il a précisé ce qui constituerait selon lui les fondements juridiques de l'action militaire déclenchée ce jour. En voici les principaux extraits :

« [...] The actions being taken are authorized under existing Council resolutions, including its resolutions 678 (1990) and 687 (1991). Resolution 687 (1991) imposed a series of obligations on Iraq, including, most importantly, extensive disarmament obligations, that were conditions of the ceasefire established under it. It has been long recognized and understood that a material breach of these obligations removes the basis of the ceasefire and revives the authority to use force under resolution 678 (1990) [...].

Iraq continues to be in material breach of its disarmament obligations under resolution 687 (1991), as the Council affirmed in its resolution 1441 (2002). Acting under the authority of Chapter VII of the Charter of the United Nations, the Council unanimously decided that Iraq has been and remained in material breach of its obligations and recalled its repeated warnings to Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations. The resolution then provided Iraq a 'final opportunity' to comply, but stated specifically that violations by Iraq of its obligations under resolution 1441 (2002) to present a currently accurate, full and complete declaration of all aspects of its weapons of mass destruction programmes and to comply with and cooperate fully in the implementation of the resolution would constitute a further material breach.

The Government of Iraq decided not to avail itself of its final opportunity under 1441 (2002) and has clearly committed additional violations. In view of Iraq's material breaches, the basis for the ceasefire has been removed and use of force is authorized under resolution 678 (1990) [...]» (7).

Dans ce contexte, les affirmations selon lesquelles les actions militaires constitueraient des « necessary steps to defend the United States and the international community from the threat posed by Iraq and to restore international peace and security in the area » (8) doivent être reliées à l'argument d'une sorte d'autorisation implicite et indirecte que l'on pourrait déduire de plusieurs résolutions antérieurement adoptées par le Conseil de sécurité (9). Le raisonnement a d'ailleurs été repris dans des lettres

(6) On se permettra d'utiliser ce néologisme, inspiré de la langue espagnole et repris dans les dictionnaires usuels de français, dans le cadre de cette étude. Il semble en effet mieux à même de désigner un Etat américain parmi d'autres, et d'éviter la connotation idéologique du qualificatif « américain » lorsqu'il est utilisé pour désigner les Etats-Unis d'Amérique.

(7) S/2003/351.

(8) S/2003/351.

(9) V. aussi Frederic L. KIRGIS, « Security Resolution 1441 on Iraq's Final Opportunity to Comply with Disarmament Obligations », *ASIL Insights*, November 2002, <http://www.asil.org/insights/insigh92htm>, consulté le 19 novembre 2002.

envoyées au Conseil et datées du même jour par le Royaume Uni (10) et l'Australie (11).

L'objet de cette étude est de critiquer cette argumentation, en montrant que la guerre de 2003 n'a pas été autorisée par le Conseil de sécurité des Nations Unies et se révèle, par conséquent, contraire au droit international. Nous ne traiterons en revanche pas des éventuelles autres bases juridiques parfois évoquées pour justifier cette guerre. Les Etats Unis, le Royaume Uni et l'Australie n'ont finalement pas recouru à l'argument de la « légitime défense préventive », puisqu'ils se sont abstenus d'invoquer l'article 51 de la Charte dans leurs lettres transmises au Conseil de sécurité le jour du déclenchement du conflit (12). Ces Etats n'ont pas davantage été jusqu'à prétendre que leur action était juridiquement justifiée par une sorte de « droit d'intervention démocratique » qui permettrait le renversement de dictatures ou de tyrannies en dehors d'une autorisation du Conseil de sécurité (13). Ces deux motifs ont parfois été évoqués dans le cadre de doctrines ou de discours politiques (14), mais ils ne se sont pas traduits par une argumentation qui se serait spécifiquement développée en droit international (15). La coalition s'est, en revanche, systématiquement référée à la construction juridique consistant à déduire des résolutions 1441 (2002), 687 (1991) et 678 (1990) une autorisation du Conseil. C'est dès lors sur cet argument particulier que nous nous pencherons dans le cadre limité de ce texte. Nous le qualifierons d'argument de l' « autorisation implicite » car, même si

(10) S/2003/350. La thèse a aussi été défendue par l'Attorney General, Lord Goldsmith qui, au nom du Royaume-Uni, estime que « authority to use force against Iraq exists from the combined effect of resolutions 678, 687 and 1441 », *Legal basis for use of force against Iraq*, Attorney General Lord Goldsmith, 17 mars 2003, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page3287.asp> ; consulté le 18 mars 2003.

(11) S/2003/352.

(12) Le contraste avec le précédent de l'Afghanistan est évident puisque, dans ce dernier cas, les Etats-Unis ont spécifiquement invoqué l'article 51 de la Charte des Nations Unies, et non une autorisation qui aurait été donnée par le Conseil de sécurité ; lettre du 7 octobre 2001 adressée par les Etats-Unis au Conseil de sécurité ; S/2001/946 ; v. Olivier CORTEN et François DUBUISSON, « L'opération 'liberté immuable' : une extension abusive du concept de légitime défense », *R.G.D.I.P.*, 2002, n° 1, pp. 51-77.

(13) On peut cette fois opposer le précédent irakien à celui du Kosovo où, même si c'est de manière marginale, l'argument du droit d'intervention humanitaire a été évoqué ; v. différentes contributions dans Olivier CORTEN et Barbara DELCOURT (éds.), *Droit, légitimation et politique extérieure. L'Europe et la guerre du Kosovo*, Bruxelles, éd. Bruylant, 2001.

(14) Voy. en particulier le document de référence de ce qui est désigné comme la « doctrine Bush » ; *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002.

(15) Ce qui n'empêche pas que certains auteurs aient envisagé la question sous cet angle ; v. Frederic L. KIRGIS, « Pre-emptive Action to Forestall Terrorism », *ASIL Insights*, June 2002, <http://www.asil.org> ; David M. ACKERMAN, « International Law and the Preemptive Use of Force Against Iraq », *CRS Report for Congress*, September 23, 2002, Order Code RS21314. Qu'il s'agisse de la « légitime défense préventive » ou du « droit d'intervention humanitaire », le problème est que, outre que l'acceptation de ces doctrines est pour le moins incertaine en droit international (v. p. ex. Christine GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford, O.U.P., 2000 et Mary Ellen O'CONNEL, « The Myth of Preemptive Self-Defense », *ASIL*, August 2002), le cas de l'Irak ne semble pouvoir entrer que très difficilement dans les conditions qui sont généralement avancées.

la résolution 678 contient une autorisation claire de recourir à la force, cette autorisation n'est invoquée que par le biais d'une interprétation particulière de résolutions ultérieures qui ne reprennent, quant à elles, nullement cette formule. Il va donc de soi que l'expression d'« autorisation implicite » doit être comprise comme un concept doctrinal, propre à désigner un type d'argumentation que l'on a au demeurant retrouvé dans d'autres précédents (16).

L'argument de l'autorisation implicite peut en l'occurrence être envisagé selon deux approches distinctes. Tout d'abord, on peut se demander si l'action militaire peut effectivement s'appuyer sur une autorisation qui pourrait être déduite de la résolution 1441, adoptée le 8 novembre 2002 (I) et, parallèlement, des résolutions qui ont encadré la deuxième guerre du Golfe en 1990 1991 (II). Cette première question concerne la licéité, *in casu*, de la guerre de 2003 contre l'Irak. Il faut par ailleurs tirer les conclusions de la réaction que cette argumentation a suscitée auprès de l'ensemble des Etats membres de l'ONU sur le plan de l'acceptation, en droit international général, d'un argument comme celui de l'autorisation implicite. Ce point sera abordé dans la dernière partie de cette étude (III).

I. — LE CONSEIL DE SÉCURITÉ
N'A PAS AUTORISÉ LA GUERRE DE 2003
CONTRE L'IRAK DANS SA RÉOLUTION 1441 (2002)

Les Etats Unis ou le Royaume Uni n'ont jamais prétendu que la résolution 1441 (2002) pouvait, à elle seule, constituer une base juridique susceptible de justifier le recours à la force. Leur raisonnement a plutôt consisté à prétendre que, par cette résolution, le Conseil déclarait l'Irak en violation de la résolution 687 (1991) qui avait institué le cessez le feu, ce qui, par répercussion, permettait aux Etats membres de mener une opération militaire contre Bagdad en application de la résolution 678 (1990). L'argumentation de ces Etats s'appuie donc sur la résolution 1441 (2002), mais comme une sorte de relais qui permettrait à d'autres résolutions, plus anciennes, de sortir leurs effets. En dépit de sa subtilité, l'argument revient malgré tout à prétendre que la résolution 1441 aurait, même si c'est de manière indirecte, rendu juridiquement possible le déclenchement de la guerre. En ce sens, et même si cela n'a jamais été formulé comme tel par les autorités états uniennes ou britanniques, la résolution 1441 aurait implicitement autorisé le recours à la force mené à partir du 20 mars 2003.

(16) Dont celui de la guerre menée contre la Yougoslavie en 1999, également menée au nom de ce type d'argument; v. Olivier CORTEN et François DUBUISSON, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une 'autorisation implicite' du Conseil de sécurité », *R.G.D.I.P.*, 2000, pp. 87 et s.

Ce raisonnement se heurte d'abord au fait que, lorsque le Conseil de sécurité décide, conformément au chapitre VII de la Charte, d'autoriser un recours à la force, il utilise une formule qui ne laisse planer aucun doute à ce sujet. Que ce soit dans le cas de la deuxième guerre du Golfe, de la Somalie, de la Bosnie Herzégovine, du Rwanda, d'Haïti, du Zaïre, de l'Albanie, de la République centrafricaine, de Timor, ou de la Côte d'Ivoire, le Conseil a « autorisé » certains États à user de « tous les moyens nécessaires » pour remplir certains objectifs précisément définis (17). Dans chacun de ces cas, l'examen des débats ayant précédé l'adoption de ces textes confirme que le recours à la guerre a été envisagé, puis décidé, en toute connaissance de cause (18). En d'autres termes, le vote prévu à l'article 27 de la Charte a été obtenu sur la base d'un projet clair, qui ne laisse aucune ambiguïté quant à la volonté de la majorité requise. C'est précisément ce qui fait que, dans chacun des précédents précités, la licéité des interventions militaires qui ont effectivement eu lieu peut difficilement être contestée au regard du droit international (19).

Le cas de la résolution 1441, adoptée à l'unanimité le 8 novembre 2002, est tout différent. Rien dans le texte (A), ni dans les débats qui ont entouré (B) ou suivi (C) son adoption, ne témoigne de la volonté des membres du Conseil d'autoriser le recours à la force, que ce soit de manière directe ou de façon plus détournée.

A. — *Aucune autorisation de recourir à la force
ne peut être déduite du texte de la résolution 1441 (2002)*

On ne trouve aucune trace dans le texte de la résolution 1441 (2002) d'une autorisation donnée aux États de recourir à la force contre l'Irak, même par l'intermédiaire du renvoi à d'autres résolutions. L'objectif de la résolution 1441 est d'organiser le régime d'inspection à la suite de l'acceptation par les autorités de Bagdad du retour des représentants de l'ONU et de l'AIEA sur le territoire irakien (20). Le texte précise les nombreuses obligations des autorités irakiennes à cet égard, en prévoyant un devoir actif de coopération qui se traduit non seulement par un accès immédiat et

(17) Voy. not. les résolutions 770 (1992), 794 (1992), 929 (1994), 940 (1994), 1264 (1999), et 1464 (2003), ainsi que les commentaires de Linos-Alexandre SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *R.G.D.I.P.*, 2002, pp. 5-50.

(18) Olivier CORTEN et Pierre KLEIN, « L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires : droit d'ingérence ou retour aux sources ? », *E.J.I.L.*, 1993-IV, pp. 506-533; Olivier CORTEN, « La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti : la consécration d'un principe de légitimité démocratique ? », *E.J.I.L.*, 1995-I, pp. 116-133.

(19) Il est vrai que certaines autorisations n'ont pas toujours été suivies d'une intervention militaire effective immédiate (comme dans le cas de la Bosnie-Herzégovine), ou même n'ont jamais été suivies d'effets (v. en particulier le cas du Zaïre).

(20) Lettre du 16 septembre 2002, adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies par le Ministre des affaires étrangères de la République d'Iraq, S/2002/1034.

inconditionnel à toutes les parties du territoire irakien (y compris les « sites présidentiels », dont certains étaient jusqu'alors soustraits au régime d'inspection (21)), mais aussi par la fourniture de renseignements sur les programmes d'armement et de désarmement mis en œuvre depuis 1991 (22). Est ce à dire que le Conseil autorise les Etats membres de l'ONU à agir unilatéralement pour assurer le respect de ses propres résolutions, et sanctionner ainsi d'éventuelles nouvelles infractions dans le chef du gouvernement irakien ? Le texte de la résolution 1441 ne le prévoit pas et, en réalité, on peut même affirmer qu'il exclut clairement cette possibilité. La résolution renferme en effet une procédure précisant les conséquences d'une éventuelle violation des obligations qu'elle contient puisque, après avoir réaffirmé « l'attachement de tous les Etats membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Iraq, du Koweït et des Etats voisins », le Conseil y

« 4. *Décide* que la présentation d'informations fausses ou l'existence d'omissions dans les déclarations soumises par l'Iraq en application de la présente résolution et le fait de ne pas se conformer à tout moment à la présente résolution et de ne pas coopérer pleinement à son application constitueront une nouvelle violation substantielle des obligations de l'Iraq et seront signalés au Conseil aux fins d'évaluation conformément aux dispositions des paragraphes 11 et 12 ci dessous [...]»

11. *Donne pour instruction* au Président exécutif de la Commission et au Directeur général de l'AIEA de lui signaler immédiatement toute ingérence de l'Iraq dans les activités d'inspection ainsi que tout manquement de l'Iraq à ses obligations en matière de désarmement, y compris ses obligations relatives aux inspections découlant de la présente résolution ;

12. *Décide* de se réunir immédiatement dès réception d'un rapport conformément au paragraphe 11 ci dessus, afin d'examiner la situation ainsi que la nécessité du respect intégral de toutes ses résolutions pertinentes, en vue d'assurer la paix et la sécurité internationales ;

13. *Rappelle*, dans ce contexte, qu'il a averti à plusieurs reprises l'Iraq des graves conséquences auxquelles celui ci aurait à faire face s'il continuait à manquer à ses obligations ;

14. *Décide* de demeurer saisi de la question » (23).

Les termes de la résolution 1441 sont clairs : en cas de violation de ses obligations par l'Irak, c'est le Conseil de sécurité lui même qui sera saisi « aux fins d'évaluation » (paragraphe 4), et ce « afin d'examiner la situation ainsi que la nécessité du respect intégral de toutes ses résolutions pertinentes » (paragraphe 12). Notons en outre que c'est le Conseil qui décide, à cet effet, « de demeurer saisi de la question » (paragraphe 14). C'est donc bien par le biais d'une procédure multilatérale que le recours à la force

(21) V. les consultations préalables ayant consacré cette solution entre l'UNOMOVIC et l'AIEA, S/2002/1198.

(22) Voy. not. les par. 2, 3, 5 et 7 de la résolution, dont le texte complet est reproduit en annexe de la présente étude.

(23) Nous soulignons.

peut, le cas échéant, être décidé (24). Une procédure assurément incompatible avec une évaluation unilatérale de la situation, et en tout cas avec une mise en œuvre unilatérale de mesures militaires par quelque Etat que ce soit (25).

On a parfois tenté d'échapper à la clarté de ces termes en citant d'autres extraits de la résolution qui, isolés de leur contexte, pourraient laisser croire à une forme d'autorisation indirecte :

« *Le Conseil de sécurité,*

Rappelant toutes ses résolutions antérieures, en particulier ses résolutions [...] 678 (1990) du 29 novembre 1990, [...] 687 (1991) du 3 avril 1991 [...],

Rappelant que sa résolution 678 (1990) a autorisé les Etats membres à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) du 2 août 1990 et toutes les résolutions pertinentes adoptées ultérieurement et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région,

Rappelant également que sa résolution 687 (1991) imposait des obligations à l'Iraq en tant que mesure indispensable à la réalisation de son objectif déclaré du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales dans la région [...],

Rappelant que, dans sa résolution 687 (1991), il a déclaré qu'un cessez le feu reposerait sur l'acceptation par l'Iraq des dispositions de cette résolution, y compris des obligations imposées à l'Iraq par ladite résolution [...],

Résolu à assurer la pleine application de ses résolutions,

Agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Décide* que l'Iraq a été et demeure en violation patente de ses obligations en vertu des résolutions pertinentes, notamment la résolution 687 (1991), en particulier en ne collaborant pas avec les inspecteurs des Nations Unies et de l'AIEA [...];

2. *Décide*, tout en tenant compte du paragraphe 1 ci dessus, d'accorder à l'Iraq par la présente résolution une dernière possibilité de s'acquitter des obligations en matière de désarmement qui lui incombent en vertu des résolutions pertinentes du Conseil, et décide en conséquence d'instituer un régime d'inspection renforcée dans le but de parachever de façon complète et vérifiée le processus de désarmement établi par la résolution 687 (1991) et les résolutions ultérieures du Conseil [...] » (26).

Le simple constat opéré de la violation du droit international par l'Irak, combiné avec les références à l'autorisation contenue dans la résolution 678 (1990) et à la circonstance que le cessez le feu établi dans la résolution 687 (1991) reposait sur le respect par l'Irak de ses obligations, permet-il aux Etats membres de mener une opération militaire ? Il faut plutôt considérer que, si on lit ces extraits en relation avec les paragraphes 4 et 11 à 13 précités, le Conseil a clairement menacé l'Irak de mener contre lui une action

(24) Serge SUR, « La résolution 1441 du Conseil de sécurité et l'affaire iraquienne : un destin manqué », *Dalloz*, 2003, p. 836.

(25) Mary Ellen O'CONNEL, « Addendum to Armed Force in Iraq : Issues of Legality », April 2003, *ASIL Insight*, <http://www.asil.org/insights.htm>, consulté le 30 avril 2003.

(26) Voy. le texte complet en annexe.

militaire, ce qui explique qu'il lui rappelle le précédent de la résolution 678 (1990). On ne peut cependant assimiler ce rappel à une forme d'autorisation de recourir unilatéralement à la force qui, pour la première fois de l'histoire du Conseil de sécurité, aurait été accordée incidemment dans le préambule d'une résolution. La « dernière possibilité » prévue au paragraphe 2 du dispositif ne peut par ailleurs être interprétée comme ouvrant la voie à une action unilatérale, puisqu'elle renvoie au « régime d'inspection renforcée » institué par le Conseil de sécurité lui-même, et par conséquent, à sa compétence d'examiner la situation, y compris par le choix d'infliger à l'Irak de « graves conséquences » (paragraphe 13) destinées à assurer le respect de « toutes ses résolutions pertinentes » (paragraphe 12). C'est le Conseil qui se charge de sanctionner le non respect de « toutes » ses résolutions, y compris les résolutions 678 (1990) et 687 (1991). Le Conseil de sécurité n'abdique donc pas sa responsabilité principale dans le domaine du maintien de la paix, et c'est bien à cet effet qu'il reste saisi de la question (paragraphe 14) (27).

Il est vrai que la résolution 1441 ne prévoit pas explicitement que le Conseil de sécurité sera le seul compétent pour autoriser le recours à la force en cas de violation de ses résolutions, ce qui a été utilisé comme argument par les autorités britanniques :

« Resolution 1441 would in terms have provided that a further decision of the Security Council to sanction force was required if that had been intended. Thus, all that resolution 1441 requires is reporting to and discussion by the Security Council of Iraq's failures, but not an express further decision to authorise force » (28).

Cette interprétation est pour le moins difficile à accepter, et ce pour deux raisons au moins. D'abord, le Conseil de sécurité n'a évidemment pas à préciser dans ses résolutions qu'il est seul compétent pour autoriser un recours à la force. Cette compétence découle de la Charte des Nations Unies elle-même, et ne saurait d'ailleurs, à supposer qu'il le souhaite, être remise en cause par le Conseil de sécurité qui reste soumis à l'acte constitutif des Nations Unies (29). Ensuite, on éprouve beaucoup de difficulté à comprendre une interprétation qui consiste à prétendre que le Conseil de sécurité serait compétent pour discuter d'une question, ... mais pas pour prendre la décision amenée à clôturer cette discussion. Suffirait alors qu'un Etat porte la question à l'ordre du jour du Conseil, puis attende qu'une discussion ait lieu, quel qu'en soit le contenu, pour s'estimer autorisé à recourir unilatéralement à la force ? Semblable interprétation n'est pas seulement

(27) Slim LAGHMANI, « Du droit international au droit impérial ? Réflexions sur la guerre contre l'Irak », *Actualité et droit international*, avril 2003, www.ridi.org/adi, pp. 2-3, paragraphe 2.

(28) Legal basis for use of force against Iraq, Attorney General Lord Goldsmith, 17 mars 2003, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page3287.asp> ; consulté le 18 mars 2003.

(29) V. l'article 24 § 2 de la Charte des Nations Unies.

contraire à la Charte des Nations Unies ; elle est aussi, tout simplement, absurde, ou à tout le moins manifestement déraisonnable (30).

Finalement, on ne peut que rappeler que, si le Conseil de sécurité avait souhaité autoriser un recours à la force, il l'aurait fait clairement, comme il l'a toujours fait dans des circonstances similaires (31). L'examen des débats ayant entouré son adoption confirme d'ailleurs qu'il n'a jamais été question d'accorder une telle autorisation, et qu'aucun vote n'a par conséquent pu avoir lieu en ce sens.

B. — *Aucune autorisation de recourir à la force
ne peut être déduite de la prise en compte des débats
ayant entouré l'adoption de la résolution 1441*

L'adoption de la résolution 1441 est le fruit de longues négociations, qui ont commencé aux lendemains du discours prononcé aux Nations Unies par le président Bush, le 12 septembre 2002 (32). Dès cette date, les Etats Unis ont souhaité obtenir une autorisation du Conseil de sécurité pour légitimer une intervention militaire contre l'Irak. L'idée était que le Conseil de sécurité, d'une part, impose des conditions très strictes au gouvernement irakien et, d'autre part, permette aux Etats membres de recourir à la force dans l'hypothèse où ces conditions ne seraient pas respectées. Après s'être tout simplement opposée à toute nouvelle résolution, la France, à l'instar de la Russie et de la Chine, souhaitait plutôt une démarche en deux temps, qui verrait d'abord le Conseil fixer des conditions puis, le cas échéant, autoriser le recours à la force (33). Plusieurs membres du Conseil de sécurité se sont en tout cas résolument opposés à une autorisation immédiate, en particulier après que Bagdad ait accepté le retour des inspecteurs sur son territoire, le 16 septembre 2002 (34). Il semble que l'un des premiers textes proposés par l'administration états unienne (35) indiquait ainsi que le Conseil

« décide que de fausses déclarations ou des omissions dans la déclaration soumise au Conseil par l'Irak, ainsi que le défaut de coopération, à un quelcon

(30) On peut donc l'écartier en appliquant, par analogie, l'article 32 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

(31) V. *supra*, les références note 17.

(32) A/57/PV.2, 12 septembre 2002, pp. 6-10 ; v. certains des extraits de ce discours reproduits ci-dessous.

(33) V. les prises de positions de ces Etats au sein de l'Assemblée générale puis du Conseil de sécurité de l'ONU, dont plusieurs extraits sont reproduits ci-dessous. Nous ne reprendrons, dans le cadre de cette étude, que les positions officiellement exprimées par les plus hauts représentants des Etats ou par leurs représentants à l'ONU. Nous ne pouvons en revanche, pour des raisons à la fois pratiques et méthodologiques, pas nous pencher sur les prises de position politique tenues lors des négociations non officielles qui ont entouré l'adoption des résolutions étudiées.

(34) V. *Le Monde*, 20 septembre 2002, 21 septembre 2002, 25 septembre 2002, 28 septembre 2002.

(35) Ce texte aurait été soumis à Paris, Londres, Moscou et Pékin, mais jamais au Conseil de sécurité lui-même ; *Le Monde*, 9 octobre 2002.

que moment, ou de coopération pleine et entière en vertu des dispositions de cette résolution, constitueront une infraction patente à ses obligations par l'Irak et qu'une telle violation autorisera les Etats membres à utiliser tous les moyens nécessaires pour restaurer la paix internationale et la sécurité dans la région » (36).

Ce texte, qui ne représentait qu'une base de négociation, et qui n'a même pas été déposé formellement au Conseil de sécurité, a immédiatement été écarté (37). Comme on l'a constaté, on n'en retrouve pas la trace dans le dispositif de la résolution 1441. Ce simple fait atteste de l'absence d'un « recours automatique à la force » — pour reprendre l'expression consacrée par les diplomates — dans cette résolution. En témoigne encore le rejet de cette autre formule, proposée au début du mois d'octobre par les Etats Unis :

« [le Conseil] décide que toutes les dispositions de cette résolution seront contraignantes pour l'Irak dès le moment de leur adoption et insiste sur le fait que, dans le cas où il ne respecte pas entièrement ses obligations en matière de désarmement en vertu des résolutions pertinentes, y compris celle de faciliter les inspections de l'Unmovic et de l'AIEA, l'Irak portera l'entière responsabilité des sérieuses conséquences qui suivront » (38).

L'expression soulignée a été considérée comme trop ambiguë dans la mesure où, ne mentionnant pas le Conseil de sécurité, elle pourrait sembler ouvrir la voie à l'unilatéralisme.

C'est dès lors dans le souci d'obtenir un vote de compromis que Washington et Londres ont, le 25 octobre 2002, présenté officiellement un projet de résolution au Conseil de sécurité (39). Ce projet ne contient plus aucune formule litigieuse comparable à celles qui ont été rejetées, et sera, moyennant quelques aménagements, adopté finalement le 8 novembre 2002 comme résolution 1441 (2002). Trois différences peuvent cependant être relevées entre ce dernier projet et le texte final, différences qui témoignent du souci de la majorité des membres du Conseil de ne laisser aucun doute sur le rejet de tout recours unilatéral à la force à ce stade.

— En premier lieu, le projet rappelait, dès le paragraphe 2 de son dispositif, que le Conseil a averti à plusieurs reprises l'Iraq des « graves conséquences » auxquelles il aurait à faire face « as a result of its continued violations of its obligations » (40). Cette menace est donc placée au

(36) Nous soulignons ; *Le Monde*, 19 octobre 2002 ; le texte aurait été publié dans le *New York Times* à la fin du mois de septembre. Voy. aussi *Le Monde*, 29-30 septembre, citant le *Washington Post*, qui se serait lui-même fondé sur des « sources américaines » précisant quel était le point de départ des négociations. V. aussi *Le Monde* du 9 octobre, selon lequel « le 'non-projet' anglo-américain employait la formule consacrée autorisant un Etat à utiliser 'tous les moyens nécessaires' pour faire respecter la paix ».

(37) *Le Monde*, 9 octobre 2002.

(38) Nous soulignons ; texte reproduit dans *Le Monde*, 19 octobre 2002.

(39) United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America : draft resolution, S/2002/1198, Provisional, 25 October 2002.

(40) *Ibid.*

début de la résolution, les dispositions suivantes pouvant alors être interprétées comme une réalisation de cette menace. Dans le texte final, ce projet de paragraphe 2 a été remplacé par un autre, selon lequel le Conseil « décide » « d'accorder à l'Iraq par la présente résolution une dernière possibilité de s'acquitter des obligations qui lui incombent [...] et décide en conséquence d'instituer un régime d'inspection renforcé ». La mention des « graves conséquences » a quant à elle été déplacée dans le paragraphe 13 du dispositif, c'est à dire *après* qu'il soit fait explicitement mention d'une nouvelle réunion du Conseil de sécurité chargé d'examiner la situation, et seulement « dans ce contexte ». Ce changement traduit bien l'esprit qui préside à la résolution 1441 ; celle ci contient bien une menace de recourir à la force contre l'Irak (qui se traduit par la référence aux « graves conséquences »), mais la menace ne pourra être réalisée qu'à une étape ultérieure, une « dernière possibilité » étant au préalable laissée à l'Irak et devant être évaluée par les équipes d'inspecteurs, qui devront eux mêmes faire rapport au Conseil de sécurité.

- En second lieu, le paragraphe 4 du projet soutenu par les Etats Unis, s'il énonçait, comme dans la version finale, que le non respect de la résolution constituera une nouvelle violation par l'Iraq de ses obligations, ne précisait pas que ces éléments « seront signalés au Conseil aux fins d'évaluation conformément aux dispositions des paragraphes 11 et 12 ci dessous ». L'ajout de cette dernière expression dans le texte final est évidemment décisif, puisqu'il fait le lien entre l'existence d'une violation et ses conséquences, en écartant résolument une évaluation unilatérale par les Etats membres.
- En troisième lieu, on remarquera que le projet du 25 octobre 2002 évoquait en son paragraphe 12 une réunion du Conseil de sécurité « in order to consider the situation and the need for full compliance with all of the relevant Security Council resolutions *in order to restore* international peace and security » (41). La version finale mentionne en revanche comme objectif « *to secure* international peace and security » (42) . Cette nuance terminologique n'est pas sans importance. Dans la logique des Etats Unis, la « violation patente » de ses obligations par l'Irak aurait rendu le cessez le feu conclu en avril 1991 caduc, ce qui aurait ravivé un état de guerre indépendamment de toute nouvelle résolution du Conseil de sécurité, celui ci ne pouvant plus que « rétablir » une paix déjà rompue en prenant, le cas échéant, de nouvelles mesures (43). Cette logique est incompatible avec le texte du paragraphe 12 tel qu'il a finalement

(41) Ou, selon la traduction française, « en vue de *rétablir* la paix et la sécurité internationales » ; nous soulignons.

(42) C'est-à-dire « *préserver* la paix et la sécurité internationales » ; nous soulignons.

(43) Les Etats-Unis pouvant alors, grâce à leur droit de veto, s'opposer à toute décision du Conseil qui ne correspondrait pas à ses aspirations.

été rédigé; celui ci implique bien que la paix prévaut encore à ce moment, paix que le Conseil de sécurité est chargé non de rétablir, mais simplement de préserver ou de maintenir (44). En d'autres termes, tant que le Conseil de sécurité n'a pris aucune nouvelle décision, personne ne peut se prévaloir d'un état de guerre qui justifierait, par hypothèse, un recours unilatéral à la force.

Un examen des discussions qui ont directement suivi le vote unanime de la résolution 1441 (2002) confirme encore ces conclusions. Il apparaît en effet très clairement que Washington et Londres n'ont pu obtenir une unanimité au sein du Conseil qu'en donnant des assurances que le texte n'ouvrait nullement la voie à un recours unilatéral à la force. Il suffit pour s'en convaincre de citer les propos du représentant des Etats Unis :

« Comme nous l'avons dit à plusieurs reprises aux membres du Conseil, la présente résolution ne contient pas de 'détonateur caché' ou d' 'automaticité' concernant le recours à la force. En cas de nouvelle violation iraquienne, rapportée par la COCOVINU, l'AIEA ou par un Etat membre, la question revien dra au Conseil pour y faire l'objet d'un débat, comme le stipule le para graphe 12 » (45).

Le rejet explicite de la thèse du « détonateur caché » se révèle évi demment incompatible avec le raisonnement qui consiste à déduire du constat de la violation du droit international opéré dans la résolution 1441, en le mettant en relation avec les références aux résolutions 678 (1990) et 687 (1991), une habilitation à recourir à la force. Le délégué du Royaume Uni a été plus affirmatif encore :

« Pendant les négociations, des inquiétudes ont été exprimées à voix haute et claire sur l' 'automaticité' et les 'détonateurs cachés' : face à une question aussi cruciale, nous ne devrions pas nous précipiter sur l'intervention militaire, face à une question aussi cruciale, toute violation iraquienne devrait être débattue par le Conseil. En tant que coauteur, avec les Etats Unis, du texte que nous venons d'adopter, j'aimerais répondre à ces inquiétudes avec autant de clarté. Il n'existe aucune 'automaticité' dans cette résolution. Si l'Iraq continue de manquer à ses obligations en matière de désarmement, la question sera renvoyée au Conseil pour discussion, comme l'exige le paragraphe 12. Nous attendons du Conseil de sécurité qu'il assume, à ce moment là, ses res ponsabilités » (46).

Les autres Etats membres du Conseil n'ont pas manqué de prendre acte de ces assurances. La France s'est « félicit[ée] de la disparition dans la réso lution de toute ambiguïté sur ce point et de tout élément d'automati cité » (47); la Russie a insisté sur « l'ordre clairement établi aux para graphes 4, 11 et 12 de la résolution » en cas de différend, et a « not[é] les

(44) V. Frederic L. KIRGIS, « Security Resolution 1441 on Iraq's Final Opportunity to Com ply with Disarmament Obligations », November 2002, *ASIL Insights*, <http://www.asil.org/insights/insigh92.htm>, consulté le 19 novembre 2002.

(45) CS, 8 novembre 2002, S/PV.4644, pp. 3-4.

(46) S/PV.4644, p. 5.

(47) *Ibid.*

éclaircissements » apportés par ses coauteurs (48); la Chine a relevé que « le texte ne comporte plus d'autorisation automatique du recours à la force » (49). Ces trois membres permanents du Conseil de sécurité ont aussi, pour arrêter davantage leur position commune, rendu publique le même jour une déclaration commune selon laquelle

« La résolution 1441 (2002) adoptée aujourd'hui par le Conseil de sécurité exclut toute automaticité dans le recours à la force. Dans cette perspective, nous accueillons avec satisfaction les déclarations des représentants des États Unis et du Royaume Uni confirmant cet accord dans leurs commentaires de vote [...]. Au cas où l'Irak manquerait à se soumettre à ses obligations, les dispositions des paragraphes 4, 11 et 12 s'appliqueront. Un tel manquement sera rapporté au Conseil de sécurité par le président directeur de l'UNMOCI ou le directeur général de l'AIEA. Ce sera alors au Conseil de sécurité de prendre position sur la base de ce rapport. Par conséquent, cette résolution respecte entièrement les compétences du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, en conformité avec la Charte des Nations Unies » (50).

Plusieurs membres non permanents du Conseil de sécurité ont tenu à s'exprimer eux aussi en ce sens, puisque :

- le Mexique a estimé que la résolution « élimine le concept de recours automatique à la force en réponse à une violation substantielle, sans l'accord explicite du Conseil de sécurité » (51);
- l'Irlande a « pris bonne note en les saluant des assurances données par les coauteurs selon lesquelles leur objectif en présentant cette résolution était de parvenir au désarmement grâce à des inspections, et non pas d'établir une base pour le recours à la force militaire » (52);
- la Bulgarie a précisé que « la résolution n'est pas un prétexte d'un recours à la force automatique » (53);
- la Syrie a affirmé qu'elle avait voté pour la résolution en « ayant reçu l'assurance de ses coauteurs, les États Unis d'Amérique et le Royaume Uni, ainsi que de la France et de la Russie par le biais de contacts de haut niveau, qu'elle ne servirait pas de prétexte à un raid contre l'Iraq

(48) S/PV.4644, p. 9.

(49) S/PV.4644, p. 14.

(50) Déclaration conjointe du 8 novembre 2002, <http://www.diplomatie.fr/actu/>, consulté le 13 novembre 2002; reproduite dans *D.A.I.*, N° 1, 1^{er} janvier 2003, pp. 11-12. V. aussi le communiqué du même jour de la présidence de la République française, <http://www.diplomatie.gouv.fr>, consulté le 13 novembre 2002 ainsi que, dans des termes beaucoup plus généraux, la Déclaration de l'UE, Presidency statement on UNSCR 1441 (Iraq), November 14, 2002, <http://www.europa-un.org/article.asp?id=1777>, consulté le 6 février 2003.

(51) S/PV.4644, pp. 6-7.

(52) S/PV.4644, p. 7. Plus loin, le délégué ajoute, après avoir évoqué l'hypothèse d'une violation, que, « en ce qui concerne l'Irlande, c'est au Conseil qu'il appartient de se prononcer sur toute mesure qui suivrait. Notre débat des 17 et 18 octobre a clairement indiqué que c'est là l'opinion qui prévaut au sein de l'ONU » (*ibid.*, p. 8).

(53) S/PV.4644, p. 10.

- et qu'elle ne constitue nullement une assise sur laquelle reposera le déclenchement automatique de toute frappe contre l'Irak » (54);
- la Norvège a considéré que, par ce texte, « nous nous engageons à nous servir du Conseil de sécurité de l'ONU pour résoudre une crise grave et exprimons ainsi notre détermination à respecter l'autorité de l'Organisation et le droit international » (55);
 - la Colombie a affirmé que « cette résolution n'est pas, et ne saurait être, dans la conjoncture actuelle, une résolution destinée à autoriser le recours à la force » (56);
 - le Cameroun s'est félicité « des assurances claires données plus tôt par les coauteurs, précisant que dans la résolution que nous venons d'adopter à leur initiative, il n'y a ni piège ni automaticité » (57);
 - l'Ile Maurice s'est déclarée heureuse « de voir le rôle clair et sans ambiguïté du Conseil de sécurité dans le maintien et la promotion de la paix et de la sécurité internationales par des voies pacifiques » (58).

Une prise en compte objective de l'ensemble des débats ayant entouré l'adoption de la résolution 1441 (2002) ne laisse guère de place au doute : jamais une décision d'autoriser la guerre en Irak n'a été prise par le Conseil, et ce que ce soit de manière directe ou indirecte. Après plusieurs semaines de négociation, les Etats membres, y compris les Etats Unis et le Royaume Uni eux mêmes, ont au contraire clairement manifesté leur intention de maintenir le Conseil de sécurité comme seule instance de décision dans cette affaire. Aucune autorisation ne peut donc être déduite de la résolution 1441, même si on la met en relation avec des résolutions antérieures. Bien au contraire, les modalités de l'adoption de cette résolution montrent que l'argument va à l'encontre de la volonté des Etats membres du Conseil, ce que confirme encore la prise en compte des débats qui se sont déroulés ensuite.

*C. — Aucune autorisation de recourir à la force
ne peut être déduite de la prise en compte des débats
ayant suivi l'adoption de la résolution 1441*

Entre le 8 novembre 2002, date de l'adoption de la résolution 1441, et le 20 mars 2003, qui marque le déclenchement d'une guerre massive contre l'Irak, le Conseil de sécurité s'est réuni à plusieurs reprises pour évaluer la situation. Un examen des débats qui ont eu lieu en son sein montre que la résolution 1441 n'a pas été interprétée comme ouvrant, directement ou indirectement, la voie à une action militaire unilatérale, que ce soit par

(54) S/PV.4644, pp. 10-11.

(55) S/PV.4644, p. 11.

(56) S/PV.4644, p. 12.

(57) S/PV.4644, p. 12.

(58) S/PV.4644, p. 13.

ceux qui étaient opposés à la guerre, ou même par ceux qui y étaient favorables.

La majorité des Etats s'est prononcée pour la poursuite du mécanisme renforcé d'inspection décidé le 8 novembre 2002. Ces Etats ont insisté sur le fait que tant le chef des inspecteurs, M. Blix, que le directeur général de l'A.I.E.A., M. El Baradei, ont toujours souhaité continuer leur mission, sans jamais déclarer que celle-ci aurait été gravement entravée par les autorités irakiennes (59). Conformément au paragraphe 11 de la résolution 1441 (2002), leurs rapports ont été périodiquement présentés au Conseil, et ont attesté des progrès réalisés sur le terrain, que ce soit dans le domaine nucléaire ou dans celui des armes chimiques ou biologiques. Selon la majorité des Etats du Conseil, il ne saurait être question dans ces circonstances d'adopter une nouvelle résolution autorisant un recours à la force, le désarmement pouvant manifestement se réaliser par la voie pacifique, conformément à la résolution 1441 (60). En tout état de cause, il va de soi que celle-ci n'autorise nullement une action unilatérale. Le délégué syrien rappelle à ce sujet, lors de l'une des premières réunions publiques détaillées sur le rapport des inspecteurs, le 5 février 2003, que

« Le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 1441 (2002). Ce n'est un secret pour personne que la Syrie s'est ralliée au consensus sur cette résolution après avoir reçu des garanties et des éclaircissements de la part de certains membres permanents du Conseil qu'un vote en faveur de la résolution signifiait que l'on s'engageait sérieusement vers le règlement pacifique concernant la question du désarmement de l'Iraq en matière d'armes de destruction massive et que la résolution n'était pas un prétexte pour partir en guerre contre l'Iraq. Le fait que certains membres du Conseil évoquent la nécessité d'adopter une deuxième résolution apporte, à notre avis, la confirmation supplémentaire des éclaircissements et des garanties qui nous ont été données » (61).

Le même raisonnement est suivi par la France :

« En adoptant à l'unanimité la résolution 1441 (2002), nous avons collectivement marqué notre accord avec la démarche en deux temps proposée par la France : le choix du désarmement par la voie des inspections et, en cas d'échec de cette stratégie, l'examen par le Conseil de sécurité de toutes les options, y compris celle du recours à la force » (62).

(59) V. en particulier les déclarations émises au Conseil de sécurité le 7 mars 2003, dans lesquelles le chef des inspecteurs demandait encore des mois pour terminer sa mission ; S/PV.4714, p. 6 ; v. aussi les déclarations en ce sens du directeur général de l'AIEA, *A.P.*, 14 février 2003, <http://fr.news.yahoo.com/030213/531rxd.html>, consulté le 14 février 2003.

(60) Tout au plus l'Allemagne, la Russie et la France ont-ils proposé l'acceptation par le Conseil d'un « mémorandum » visant à clarifier les conditions de la mise en œuvre de la résolution 1441 ; Lettre datée du 24 février 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par les Représentants permanents de l'Allemagne, de la Fédération de Russie et de la France auprès de l'ONU, S/2003/214, et mémorandum y annexé.

(61) S/PV.4701, p. 36.

(62) S/PV.4707, 14 février 2003, p. 12.

Dès lors, comme l'indique le Ministre allemand des Affaires étrangères, « quelles que soient les décisions qui seront prises, elles doivent l'être exclu sivement par le Conseil de sécurité, qui reste le seul organe habilité à le faire » (63). Ces déclarations très claires seront réitérées à plusieurs reprises, au fur et à mesure que le recours à la force se précise (64). Le 11 mars 2003, le délégué du Liban, admis à s'exprimer au sein du Conseil, rappelle que la résolution 1441 « n'autorise pas la guerre contre l'Iraq et ne prévoit pas le recours automatique à l'action militaire » (65). Le 19 mars, le délégué russe répète qu'aucune résolution du Conseil de sécurité « ne donne le droit d'utiliser la force contre l'Iraq [...] » (66). Une position similaire est encore défendue par le Mouvement des non alignés (67), par la Ligue arabe (68), la Communauté des Caraïbes (CARICOM) (69), ou encore par l'Union africaine (70).

(63) S/PV.4707, 14 février 2003, p. 33. Voy. aussi les propos du représentant de la Norvège, admis à s'exprimer au sein du Conseil de sécurité, selon lesquels « toute nouvelle mesure qui serait prise en ce qui concerne l'Iraq doit venir du Conseil de sécurité, qui est l'organe qui a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » (S/PV.4709 (Resumption 1), 19 février 2003), p. 29.

(64) V. p. ex. la déclaration commune Russie-Allemagne-France du 10 février 2003; http://www.un.int/france/frame_francais/l_actualite/new_york/frame_fr_irak.htm, consulté le 7 mai 2003. V. aussi la formule du représentant de la Papouasie Nouvelle-Guinée, selon laquelle, pour ce qui concerne le recours à la force, le Conseil de sécurité « devrait être l'arbitre final de la décision », S/PV.4717 (Resumption 1), 12 mars 2003, p. 23.

(65) S/PV. 4717, p. 36.

(66) S/PV. 4721, p. 8.

(67) V. la déclaration du représentant de l'Afrique du sud, au nom du M.N.A., S/PV.4709, 18 février 2003, p. 3. V. déjà la déclaration gouvernementale de ce même Etat du 11 novembre 2002, aux lendemains de l'adoption de la résolution 1441, <http://.gov.za>.

(68) Resolution Developments of the Iraqi file (10/11/2002) : « The Arab League Council at the ministerial level holding an extraordinary session on Sunday 10 November, 2002 at the Arab League headquarter to examine the developments and the grave possibilities facing the Arab world region. After examining the developments of the Iraqi issue in light of UNSCR 1441, issued by the UNSC on 8 November, 2002, [...] 2 Having reviewed UNSCR 1441 (2002), the council welcomes the provisions of the Resolution that the UNSC is the competent authority to evaluate the reports of the inspectors. Taking into consideration the statements made before the UNSC according to which that resolution does not constitute a basis for the recourse to the use of force against Iraq. To urge the UNSC permanent members to be committed to the assurances they gave the Syrian Arab Republic Representative, the Arab member of the UNSC, indicating that the resolution does not constitute a pretext to launch a war against Iraq, and that it does not permit automatic recourse to military action [...]»; Arab League Resolution 6257 issued November 10, 2002; http://www.arableagueonline.org/arableague/english/details_en.jsp?artid=1616&level_id=219, consulté le 4 mars 2003.

(69) V. la déclaration du représentant de Sainte-Lucie admis au sein du Conseil de sécurité, citant une résolution du 15 février 2003 du CARICOM, S/PV.4709, 19 février 2003, pp. 36-37.

(70) « The Central Organ declares that the territorial integrity of Iraq should be respected and underlines that all diplomatic means should be pursued by International Community to ensure that the Iraqi Government complies fully with the provisions of Resolution 1441 and that in any case, any new decision on the matter should emanate from the UN Security Council, after a consideration of the final Report of the Inspection Team [...]»; African Union, Press Release N°. 006/2003, Declaration of the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution of the African Union on the Iraqi Crisis, Addis Abbeba, 3 February 2003, <http://www.africa-union.org/en/detail.asp?id=268>, consulté le 4 février 2003.

Les Etats Unis et leurs alliés défendent un point de vue différent, mais pas fondamentalement incompatible avec celui qui vient d'être exposé. Selon eux, l'Irak aurait clairement violé les obligations contenues dans la résolution 1441 (2002). Le Conseil de sécurité devrait dès lors assumer ses responsabilités et décider d'infliger au régime irakien les « graves conséquences » annoncées, ce qui implique bien que c'est au Conseil lui-même qu'il revient de prendre la décision. Ainsi, dès le 5 février 2003, le Ministre britannique des Affaires étrangères avance que « si la non coopération se poursuit, le Conseil devra assumer ses responsabilités » (71). Quelques jours plus tard, Colin Powell avertit que

« s'ils [les autorités irakiennes] commettent une nouvelle violation patente en faisant de fausses déclarations, s'ils ne sont pas disposés à coopérer et à respecter leurs obligations comme le stipule le paragraphe 4 [de la résolution 1441], le Conseil devra être saisi de la question pour étudier les graves conséquences qui en découleraient » (72).

L'affirmation selon laquelle c'est au Conseil qu'il revient de prendre ses responsabilités sera relayée par de nombreux Etats (73). Le 25 février, les Etats Unis, le Royaume Uni et l'Espagne présentent dès lors un projet de résolution selon lequel le Conseil, « [...] agissant en fonction du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, décide que l'Irak n'a pas saisi la dernière opportunité qui lui était fournie par la résolution 1441 (2002) » (74). Dans le contexte dans lequel il a été émis, il est clair que ce texte autorise implicitement le recours à la force (75), ce qui a visiblement suscité une forte opposition (76). Le texte est alors révisé dans le sens suivant, selon une version déposée le 7 mars 2003 :

« [...] Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, [...le Conseil]

3. *Décide* que l'Iraq n'aura pas saisi la dernière possibilité qui lui était offerte par la résolution 1441 (2002) à moins que, le 17 mars 2003 ou avant cette date, il ait conclu que l'Iraq a fait preuve d'une coopération entière, inconditionnelle, immédiate et active conformément aux obligations en

(71) S/PV.4701, p. 22. V. la même expression dans le chef de la Ministre espagnole des Affaires étrangères, le 14 février, S/PV.4707, p. 18.

(72) 14 février, S/PV.4707, pp. 22-23.

(73) V. p. ex. les représentants de l'Ouzbékistan, S/PV.4709 (Resumption 1), 19 février 2003, p. 24, le Japon, S/PV.4709, 18 février 2003, p. 26 et S/PV.4717 (Resumption 1), 12 mars 2001, p. 23, El Salvador, *ibid.*, p. 11, la Géorgie, *id.*, p. 13, la Bolivie, p. 13; v. aussi les expressions similaires reprises par la Bulgarie, S/PV.4701, 5 février 2003, p. 30, l'Australie, *ibid.*, p. 21, la Macédoine, S/PV.4709 (Resumption 1), 19 février 2003, p. 20, la Lettonie, *ibid.*, p. 35, Singapour, S/PV.4717, 11 mars 2003, p. 30, la Corée, *ibid.*, p. 31, l'Albanie, *id.*, p. 33, le Nicaragua, S/PV.4717 (Resumption 1), 12 mars 2001, p. 12.

(74) Selon *A.P.*, http://www.lesoir.be/articles/a_039306asp, consulté le 25 février 2003.

(75) L'autorisation n'est certes pas explicite, mais elle ressort très clairement des circonstances dans lesquelles le texte a été proposé; dans ces conditions, il n'existe aucun obstacle de principe à écarter la thèse d'une autorisation implicite, Olivier CORTEN et François DUBUISSON, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une 'autorisation implicite' du Conseil de sécurité », *loc. cit.*, pp. 87 et s.

(76) V. p. ex. la position de la France, S/PV.4714, 7 mars 2003, p. 21.

matière de désarmement qui lui incombent en vertu de la résolution 1441 (2002) et des résolutions pertinentes antérieures [...]» (77).

La proposition vise manifestement à inverser le problème du vote négatif et du droit de veto : si elle avait été admise, une autorisation de recourir à la force aurait implicitement (mais clairement, au vu des circonstances) été accordée pour le 17 mars 2003. Pour que cette autorisation soit retirée, il aurait fallu un nouveau vote du Conseil, vote qui aurait supposé une majorité de neuf membres mais aussi, conformément à l'article 27 de la Charte, l'absence de veto dans le chef des Etats Unis et du Royaume Uni. On sait cependant que ce texte n'a, pas plus que le précédent, pas été mis au vote, vraisemblablement parce qu'il n'aurait pas obtenu la majorité des neuf voix (78).

On remarquera cependant que, pendant plusieurs mois, le débat a opposé ceux qui acceptaient et ceux qui s'opposaient à l'adoption d'une nouvelle résolution autorisant le recours à la force. Il n'a, en revanche, pas révélé de différend sur l'interprétation qu'il convenait à donner à la résolution 1441 (2002). Ni les Etats Unis, ni le Royaume Uni, n'ont alors osé prétendre, au sein du Conseil, que cette résolution autorisait *déjà* le recours à la force, que ce soit directement ou par le biais de la théorie du constat de violation de la résolution 687 (1991) qui aurait permis d'invoquer la résolution 678 (1990). Ces Etats n'ont pas contredit le délégué syrien, qui rappelait que l'unanimité n'avait pu être obtenue que grâce à un engagement de leur part selon lequel la résolution 1441 ne contenait aucun « détonateur caché » (79). C'est sans doute pourquoi les Etats favorables à une action en Irak ont cherché avec persévérance, et en déployant incidemment de multiples pressions sur certains Etats membres du Conseil en vue d'obtenir leur voix (80), une nouvelle résolution du Conseil de sécurité. Pendant plusieurs mois, l'accord semblait unanime au sein du Conseil pour interpréter la résolution 1441 comme ne contenant aucun recours automatique à la force (81).

(77) S/2003/215, 7 mars 2003.

(78) La France avait en tout état de cause manifesté assez clairement son intention d'utiliser, le cas échéant, son droit de veto ; v. déjà les déclarations du Ministre français des Affaires étrangères, le 20 janvier 2003, indiquant que « la France, comme membre permanent du Conseil de sécurité, assumera toutes ses responsabilités, fidèle aux principes qui sont les siens [...] elle ira jusqu'au bout » ; conférence de presse tenue au siège des Nations Unies, http://www.un.org/News/fr-press/docs.2003/conference_de_presse_France.doc.htm, consulté le 22 janvier 2003. Le président de la République a très clairement confirmé cette position lors d'une entrevue télévisée tenue le 10 mars 2003 ; <http://www.elysee.fr/pres/dosthema .htm>, consulté le 7 mai 2003.

(79) Voy. les déclarations reproduites ci-dessus.

(80) V. not. *Le Soir*, 11 février 2003.

(81) V. encore les déclarations de Jack Straw le 7 mars 2003 ; « Rien n'a jamais été automatique dans la menace de la force ou le recours à la force ; cela a toujours été conditionnel [...]. Et, même si l'on a fait passer certains d'entre nous pour des spécialistes du recours automatique à la force, la vérité est qu'elle n'est pas actuellement utilisée automatiquement, qu'elle ne doit pas être utilisée automatiquement, qu'elle ne sera pas utilisée automatiquement et que rien de ce à quoi mon gouvernement n'a jamais souscrit n'a jamais suggéré que ce serait le cas », S/PV.4714, pp. 29-30.

Ce n'est que, finalement, devant l'échec de ces tentatives, que le délégué espagnol a, lors d'une ultime réunion qui a eu lieu quelques heures à peine avant le déclenchement des premières frappes militaires contre Bagdad, soudain prétendu que, en réalité, « une nouvelle résolution n'était pas juridiquement nécessaire », mais simplement politiquement souhaitable, parce qu'une autorisation pouvait déjà être déduite de la résolution 1441 (82). La même position, qui avait incidemment été évoquée lors d'interviews tenues en dehors des enceintes de l'ONU (83), sera ensuite défendue dans les lettres remises officiellement au Conseil de sécurité le 20 mars 2003, puis au sein même du Conseil, comme on le constatera plus en détail ci-dessous (84). Ces soudaines références aux résolutions du Conseil apparaissent d'autant moins convaincantes qu'elles sont difficilement compatibles avec les termes de l'ultimatum posé par le président Bush à l'Irak, le 17 mars 2003 (85). Cet ultimatum ne se limitait en effet nullement aux prescriptions contenues dans les résolutions, puisqu'il intimait aux dirigeants irakiens d'abandonner le pouvoir, exigence qui n'a jamais été reprise par le Conseil de sécurité, que ce soit dans la résolution 1441 (2002) ou dans d'autres résolutions plus anciennes (86).

Finalement, il ressort de ces éléments que :

- de son adoption à la veille du déclenchement de la guerre contre l'Irak, la résolution 1441 a toujours été interprétée par tous les Etats membres, y compris les Etats Unis et le Royaume Uni, comme n'ouvrant pas la voie à une action armée unilatérale; on ne peut donc certainement pas prétendre qu'une interprétation évolutive du texte de la résolution en aurait progressivement assoupli le contenu, ce qui sera d'ailleurs confirmé par les multiples condamnations de la guerre déclenchée le 15 mars 2003 (87),
- les ambiguïtés de la position des puissances intervenantes, qui ont fini par défendre une interprétation extensive de la résolution 1441 en dépit de leurs engagements formellement souscrits au sein du Conseil le jour de son adoption, ne sauraient entraîner aucune conséquence juridique; si les Etats Unis et leurs alliés avaient réellement pensé que cette résolution contenait un « détonateur caché », ils auraient dû l'affirmer de

(82) S/PV.4721, 19 mars 2003, pp. 16-17. La même position avait également été défendue par Javier SOLANA, qui s'était prononcé en ce sens à titre personnel; v. « EUHR Solana's statement following his meeting with UNMOVIC's President Hans Blix », 16 janvier 2003, <http://www.europa.eu-un.org/article.asp?id=1932>, consulté le 6 février 2003.

(83) « National Security Advisor Explains New Iraq Resolution. Rice hopes Security Council will vote soon after Blix March 7 report », Feb. 24, 2003, <http://www.uspolicy.be/Issues/rice.022403.htm>, consulté le 26 février 2003.

(84) *Infra*, III, B.

(85) <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html>, consulté le 12 mai 2003.

(86) Serge SUR, « La résolution 1441 du Conseil de sécurité et l'affaire iraquienne : un destin manqué », *loc. cit.*, p. 837.

(87) V. ci-dessous, III.

manière constante et uniforme, et ce n'est qu'en l'absence de protestation de la part des autres membres du Conseil qu'on aurait, le cas échéant, pu admettre une interprétation élargie.

Que l'on recoure à des éléments intrinsèques ou extrinsèques à son texte, l'interprétation de la résolution 1441 (2002) ne saurait faire de doute. Le Conseil de sécurité n'y a, indéniablement, pas autorisé un recours à la force, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'un « détonateur caché ». Encore une fois, aucun vote n'a jamais eu lieu en ce sens. Tout au contraire, ce type de proposition a été rejeté à plusieurs reprises de manière non équivoque.

II. — LE CONSEIL DE SÉCURITÉ N'A PAS AUTORISÉ LA GUERRE DE 2003 CONTRE L'IRAK DANS SES RÉSOLUTIONS 678 (1990) ET 687 (1991)

Comme on l'a déjà signalé, l'argumentation juridique avancée par les Etats Unis et le Royaume Uni aux lendemains de leur intervention consiste à prétendre que l'adoption de la résolution 1441 (2002), dans laquelle l'Irak est déclaré en violation de ses obligations internationales (et en particulier de la résolution 687 (1991)), leur aurait permis d'invoquer l'autorisation conférée par le Conseil dans sa résolution 678 (1990). Outre que, comme on vient de le démontrer, cette argumentation se heurte directement à la volonté clairement exprimée par le Conseil au moment de l'adoption de la résolution 1441, elle ne peut pas non plus s'appuyer sur les résolutions 678 et 687, adoptées une douzaine d'années avant le déclenchement de la guerre. Ici non plus, ni le texte de ces instruments (A), ni les débats ayant entouré (B) et suivi (C) leur adoption ne plaident en ce sens.

A. — *Aucune autorisation de recourir à la force contre l'Irak en 2003 ne peut être déduite du texte des résolutions 678 (1990) et 687 (1991)*

La résolution 678, adoptée le 29 novembre 1990, est loin d'accorder aux Etats un pouvoir permanent de recourir à la force contre l'Irak qui aurait pu trouver une application plus de douze années plus tard (88). On sait que le Conseil y autorise les Etats membres à « user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) et toutes les résolutions pertinentes adoptées ultérieurement et pour rétablir la paix et la sécurité dans la région » (89). La résolution 660 exige essentiellement le

(88) V., pour plus de développements, l'argumentation circonstanciée développée par Catherine DENIS, « La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Iraq postérieurement à l'adoption de la résolution 687 (1991) ? », *R.B.D.I.*, 1998-2, pp. 485-537.

(89) Par. 2 de la résolution.

retrait des troupes irakiennes du Koweït ; les « résolutions pertinentes adoptées ultérieurement » sont citées dans le premier alinéa du préambule de la résolution 678, et ne peuvent évidemment recouvrir aucune résolution adoptée postérieurement à la résolution 678 elle-même ; quant à l'objectif proclamé de *rétablir* (et non de maintenir) la paix et de la sécurité dans la région, il ne peut se référer qu'à la rupture de la paix entraînée par l'invasion du Koweït par l'Irak. Interprété au moment de son adoption, il va donc de soi que le texte de la résolution 678 (1990) ne peut servir de base juridique à une action militaire qui n'aurait aucun rapport avec la libération du Koweït. De nombreux arguments ont été avancés en ce sens par la doctrine, arguments auxquels nous nous permettons de renvoyer (90).

La résolution 687, adoptée le 3 avril 1991, ne contient elle non plus aucune autorisation de recourir à la force, même indirectement. Dans cette résolution, adoptée après la reddition des forces irakiennes, le Conseil « décide de garantir l'inviolabilité de la frontière internationale » entre l'Irak et le Koweït (91), déclare que, dès l'acceptation de cette résolution par l'Irak, « un cessez le feu en bonne et due forme entrera en vigueur » (92), et « décide de rester saisi de la question et de prendre toutes nouvelles mesures qui s'imposeraient en vue d'assurer l'application de la présente résolution et de garantir la paix et la sécurité dans la région » (93). Il est clair, au vu de ces extraits, que c'est la voie du multilatéralisme qui a été choisie par le Conseil. Celui-ci aurait pu autoriser les États membres à faire respecter le cessez le feu et à prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin (94). Il ne l'a pas fait et a, au contraire, explicitement réaffirmé sa propre compétence en tant qu'organe apte à prendre les mesures nécessaires au maintien de la paix, conformément aux responsabilités que lui confère la Charte des Nations Unies (95). Bien plus, lorsqu'il a prévu puis mis en œuvre l'embargo à l'encontre de l'Irak, le Conseil a établi des mesures coercitives spécifiques et a, *a contrario*, écarté la voie militaire. La

(90) Outre l'étude de Catherine DENIS citée ci-dessus, v. John LOBEL and Michael RATNER, « Bypassing the Security Council : Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease Fires and the Iraqi Regime », *A.J.I.L.*, 1999, pp. 124-154, Christine GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford, O.U.P., 2000, pp. 191-193, Olivier CORTEN et François DUBUISSON, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une 'autorisation implicite' du Conseil de sécurité », *loc. cit.*, pp. 878-884. V. aussi Linos-Alexandre SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *loc. cit.*, p. 13, note 28 et pp. 16-17.

(91) Par. 4 de la résolution.

(92) Par. 33 de la résolution.

(93) Par. 34 de la résolution.

(94) Un projet de résolution selon lequel le Conseil aurait autorisé les États to « resume offensive combat operations if Iraq does not comply with all demands », a été rejeté au moment de l'adoption de la résolution 686 (1991) ; v. Helmut FREUDENSCHUB, « Between Unilateralism and Collective Security : Authorizations of the Use of Force by the Security Council », *E.J.I.L.*, 1994, p. 499. Un autre projet, tendant à autoriser les États « to use all necessary means » a ensuite été écarté préalablement à l'adoption de la résolution 687 (1991) ; *ibidem*, p. 500.

(95) John LOBEL and Michael RATNER, « Bypassing the Security Council : Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease Fires and the Iraqi Regime », *loc. cit.*, pp. 149-150.

résolution 687 (1991) peut donc difficilement être interprétée dans un sens différent.

Ne peut on toutefois considérer que, si l'Irak commet une violation patente de la résolution 687, il rompt en même temps le cessez le feu, et permet aux Etats membres qui avaient assuré la libération du Koweït de reprendre les armes? C'est toute la logique du raisonnement des Etats Unis (96); une logique qui, à notre sens, ne peut être retenue sur le plan juridique (97). L'argument se heurte en effet au dilemme suivant : soit la possibilité de recourir à la force résulte du droit international général, ce qui ne peut être le cas, soit elle ressort d'une autorisation du Conseil de sécurité, autorisation qui n'a jamais été concédée en l'espèce.

— La première branche de l'alternative semble explorée lorsqu'on insiste sur l'expression de « violation patente » ou de « violation substantielle », en en soulignant les spécificités juridiques (98). L'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit la possibilité de la suspension d'un traité en cas de « violation substantielle d'un traité » par l'autre partie, et on a suggéré que ce mécanisme pouvait être transposé au cas spécifique de la violation d'une résolution du Conseil de sécurité, en l'occurrence la résolution 687 (1991) (99). Outre qu'il relève d'une analogie pour le moins audacieuse, dans la mesure où une résolution du Conseil de sécurité peut difficilement être assimilée à un traité (100), l'argument se heurte au fait que les représailles armées sont interdites (101) et que, parallèlement, des contre mesures ne peuvent justifier la violation d'une obligation relevant d'une norme impérative de droit international (102). En conséquence, seule une agression armée de l'Irak

(96) V. Ruth WEDGWOOD, « The Enforcement of Security Council Resolution 687 : The Threat of Force Against Iraq's Weapons of Mass Destruction », *A.J.I.L.*, 1998, pp. 626-627.

(97) *Contra*, Yoram DINSTEIN, *War, Aggression and Self-Defence*, third ed. Cambridge, C.U.P., 2001, p. 50. Il nous semble que semblable conception, basée sur une distinction essentielle entre état de paix et état de guerre, revient ici à confondre la guerre au sens « technique », qui entraîne des conséquences dans l'ordre juridique interne des Etats concernés, notamment par rapport au statut des ressortissants de l'Etat ennemi, et guerre au sens matériel, qui est la seule pertinente au fin de l'évaluation de la vérification des conditions nécessaires à l'existence d'une légitime défense. Même si la conclusion d'un cessez-le feu ne met pas nécessairement fin à un état de guerre au sens technique, il marque indéniablement le rétablissement de la paix au sens matériel du terme, sens qui est bien celui qui ressort de la Charte des Nations Unies.

(98) Frederic L. KIRGIS, « Security Resolution 1441 on Iraq's Final Opportunity to Comply with Disarmament Obligations », November 2002, *ASIL Insights*, *loc. cit.*

(99) *Ibidem.*

(100) Mary Ellen O'CONNEL, « Addendum to Armed Force in Iraq : Issues of Legality », April 2003, *ASIL Insight*, *loc. cit.*

(101) Voy. la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies, ainsi que l'étude de Pierre KLEIN, « Vers la reconnaissance progressive d'un droit à des représailles armées? » in K. BANNELIER, Th. CHRISTAKIS, O. CORTEN et B. DELCOURT (éds.), *Le droit international face au terrorisme*, Paris, Pedone, 2002, pp. 249-258.

(102) Voy. l'article 50, § 1a) du Projet de la Commission du droit international sur la Responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite; C.D.I., 53^e sess., 23 avril-1^{er} juin et 2 juillet-10 août 2001, A.G., *Doc. 56^e sess., Supp. N° 10 (A/56/10)*, projet dont l'Assemblée générale de l'ONU a pris note dans sa résolution 56/83 du 12 décembre 2001.

contre le Koweït (ou un autre Etat) constituerait une violation suffisamment grave de la résolution 687 pour justifier un recours unilatéral à la force, non au titre de contre mesure, mais sur le fondement de l'institution de la légitime défense, codifiée à l'article 51 de la Charte de l'ONU. Pour tous les autres cas de violation (qu'on les qualifie de « substantielle », de « patente », ou d'une autre manière encore), seul le Conseil de sécurité peut prendre la décision d'autoriser une intervention militaire. Raisonner autrement reviendrait à introduire une nouvelle exception à l'interdiction du recours à la force que l'on ne retrouve nullement dans la doctrine ou encore dans la jurisprudence internationale (103).

- Or, et ceci nous amène à la deuxième branche de l'alternative du raisonnement avancé par les Etats Unis et ses alliés, le Conseil n'a jamais autorisé les Etats membres à user de la force pour faire respecter la résolution 687 (1991) après l'adoption de celle-ci. Les nombreuses résolutions qu'il a adoptées tout au long des années 1990 confirment qu'il est resté activement saisi de la question et qu'il n'a jamais délégué l'exercice de sa responsabilité aux Etats Unis, ou à un autre Etat d'ailleurs (104). Les problèmes nés des réticences des autorités irakiennes à coopérer pleinement avec l'UNSCOM ont en particulier donné lieu à l'adoption de plusieurs résolutions, dont aucune ne contient un texte susceptible d'être sérieusement interprété comme contenant une autorisation de recourir à la force (105). Le Conseil déclare occasionnellement que l'Irak a commis une violation patente de la résolution 687 (106), le menace de « graves conséquences » s'il persiste dans cette voie (107), mais ne met jamais sa menace à exécution (108).

Cette conclusion s'impose d'autant plus que, comme la doctrine l'a démontré, avec de nombreuses citations à l'appui, la thèse de l'autorisation

(103) Mary Ellen O'CONNEL, « Addendum to Armed Force in Iraq : Issues of Legality », April 2003, *ASIL Insight*, *loc. cit.* ; v. aussi Linos-Alexandre SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *loc. cit.*, p. 17. V. aussi, Christine GRAY, « After the Ceasefire : Iraq, the Security Council and the Use of Force », *B.Y.B.I.L.*, 1994, pp. 144 et s.

(104) *Ibid.*, pp. 44-45; voy. l'analyse de plusieurs de ces résolutions dans Catherine DENIS, « La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Irak postérieurement à l'adoption de la résolution 687 (1991) ? », *loc. cit.*, pp. 507 et s., et John LOBEL et Michael RATNER, « Bypassing the Security Council : Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease Fires and the Iraqi Regime », *loc. cit.*, pp. 150 et s.

(105) Christine GRAY, « After the Ceasefire : Iraq, the Security Council and the Use of Force », *loc. cit.*, pp. 152 et s.

(106) Résolution 1205 (1998), par. 1.

(107) Résolution 1154 (1998), par. 3.

(108) John LOBEL et Michael RATNER, « Bypassing the Security Council : Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease Fires and the Iraqi Regime », *loc. cit.*, pp. 151-152.

n'a jamais été admise au sein du Conseil de sécurité (109), et a par ailleurs été très largement critiquée en dehors de cette instance (110).

B. — *Aucune autorisation de recourir à la force
contre l'Irak en 2003 ne peut être déduite des débats
ayant entouré l'adoption des résolutions 678 (1990)
et 687 (1991) du Conseil de sécurité*

Ni les Etats Unis ni le Royaume Uni n'ont jamais, au cours des débats qui ont précédé l'adoption des résolutions 678 (1990) et 687 (1991), défendu clairement la thèse d'une autorisation qui aurait été accordée pour une durée indéterminée (111). Cette thèse a en revanche été explicitement rejetée à plusieurs reprises par certains membres, permanents comme non permanents (112), siégeant au Conseil. Au vu des débats qui ont précédé l'adoption des résolutions pertinentes, on peut même affirmer que ces résolutions n'auraient pas été adoptées si elles avaient été présentées par leurs promoteurs comme ouvrant la voie à une intervention armée unilatérale permanente (113). On se trouve dans le même cas de figure que celui qui a prévalu dans le cadre de l'adoption de la résolution 1441 (2002) : aucune décision de recourir à la force n'a jamais fait l'objet d'un vote au sein du Conseil ; aucune majorité de neuf membres, sans opposition de l'un des membres permanents, n'a par conséquent pu être obtenue.

C. — *Aucune autorisation
de recourir à la force contre l'Irak en 2003
ne peut être déduite des débats suscités
par les interventions militaires menées officiellement
sur la base des résolutions 678 (1990) et 687 (1991)*

Il est intéressant d'ajouter à ce stade que la grande majorité des Etats membres de l'ONU ont condamné les — ou en tout cas certaines des — actions militaires menées par les Etats Unis ou le Royaume Uni contre l'Irak après l'adoption de la résolution 687 du 3 avril 1991. On ne peut donc certainement pas prétendre que l'interprétation extensive des résolutions 678 et 687 défendue par les puissances intervenantes aurait été accep-

(109) Catherine DENIS, « La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Irak postérieurement à l'adoption de la résolution 687 (1991) ? », *loc. cit.*, pp. 512-513.

(110) Voy. ci-dessous, C.

(111) S/PV.2963, 29 novembre 1990 et S/PV.2981, 3 avril 1991.

(112) Catherine DENIS, « La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Irak postérieurement à l'adoption de la résolution 687 (1991) ? », *loc. cit.*, pp. 491 et s., et les références citées.

(113) *Ibid.*, sp. p. 514 et Christine GRAY, « After the Ceasefire : Iraq, the Security Council and the Use of Force », *loc. cit.*

tée par l'ensemble des Etats parties à la Charte, tout au contraire. En fait, un examen des débats suscités par les actions militaires menées depuis les années 1990 ne fait que confirmer les conclusions déduites du texte des résolutions pertinentes. On signalera en ce sens les éléments suivants.

- A la fin de l'année 1998, alors que les attaques militaires contre l'Irak ont pris une ampleur sans précédent depuis la deuxième guerre du Golfe, le Mouvement des non alignés, composé de 116 Etats, adopte une déclaration dans laquelle il « deplores the ongoing military actions against Iraq by individual countries without any authorization from the Security Council in flagrant disregard of the United Nations Charter » (114). Cette position sera réitérée en septembre 1999 (115), février 2001 (116), puis février 2003 (117).
- L'Organisation de la Conférence islamique (qui compte 57 Etats) et la Ligue des Etats arabes (22 Etats), ont adopté des déclarations reprenant un contenu similaire (118). Pour ne reprendre qu'un exemple, en juin 2001, l'O.C.I. « demanded that illegitimate actions taken against Iraq outside the framework of the relevant Security Council resolutions be brought to an end » (119).
- D'autres Etats s'expriment à titre individuel, dont la Chine, la Russie, ou la France, ont eux aussi écarté la thèse selon laquelle l'imposition de « zones d'exclusion aérienne » en Irak, et surtout les actions armées

(114) Statement on Situation in Iraq, New York, 17 December 1998, <http://www.nam.gov.za/media/981217ira.htm>.

(115) Final Communiqué of the Meeting of Ministers for Foreign Affairs and Heads of Delegation of the Non-Aligned Movement, held in New York on 23 September 1999, par. 92 (<http://www.nam.gov.za/minmeet/newyorkcom.htm>, consulté le 7 mai 2003).

(116) « The Movement wishes to reiterate that it deplores the imposition and continued military enforcement of 'No Fly Zones' on Iraq by individual countries, and reiterates that this imposition is without any authorization from the United Nations Security Council or General Assembly »; Statement by the Chair of the Non-Aligned Movement (NAM) on the bombing of Iraq, 19 February 2001, <http://www.nam.gov.za/media/010219ira.htm>, consulté le 3 mars 2003.

(117) « 193. The Heads of State or Government deplored the imposition and continued military enforcement of 'No-Fly Zones' on Iraq by individual countries without any authorisation from the United Nations Security Council or General Assembly. In this respect, they recalled the statement on the situation in Iraq issued by the Movement of the Non-Aligned Countries on 17 December 1998, which was issued as a document of United Nations General Assembly (A/53/762) »; Final Document of the XIII Conference of Heads of State or Government of the NAM Kuala Lumpur, 24-25 February 2003, <http://www.nam.gov.za/media/030227e.htm>, consulté le 27 février 2003.

(118) http://www.arableagueonline.org/arableague/english/details_en.jsp?art_id=1284&level_id=294, consulté le 4 mars 2003.

(119) ICFM/28-2001/FC/FINAL, Final Communiqué of the 28th session of the Islamic Conference of Foreign Ministers, Bamako, 25-27 June 2001, consulté le 3 mars 2003. V. aussi Communiqué final de la 8^e session de la Conférence islamique au sommet de la dignité, du dialogue et de la participation, Téhéran, 9-11 décembre 1997, http://www.oic-oci.org/index_french.asp, consulté le 3 mars 2003; Final Communiqué of the 25th session of the Islamic Conference of Foreign Ministers, Doha, 15-17 March 1998, <http://www.oic-oci.org/index.asp>, consulté le 3 mars 2003; Final Communiqué of the 26th session of the Islamic Conference of Foreign Ministers, Ouagadougou, 28 June to 1 July 1999, <http://www.oic-oci.org/index.asp>, consulté le 3 mars 2003.

menées au sein de ces zones, pouvaient se fonder sur les résolutions 678 (1990) et 687 (1991) (120).

Au total, on se trouve donc devant une situation où seuls quelques rares Etats (deux, à notre connaissance) défendent depuis plusieurs années une thèse qu'ils n'ont jamais fait endosser par le Conseil de sécurité, et qui a expressément été rejetée par la très grande majorité des membres de l'ONU. On ne peut d'ailleurs manquer de rappeler à ce stade les conditions dans lesquelles la résolution 1441 a été adoptée, à la fin de l'année 2002. Si une « violation substantielle » de la résolution 687 avait suffi à raviver l'autorisation contenue dans la résolution 678, la recherche d'une nouvelle résolution aurait finalement été inutile. L'acharnement mis par les Etats Unis à obtenir ce qui allait devenir la résolution 1441 montre que, sans cette résolution, aucune autorisation ne pouvait être établie. Mais, comme on l'a vu, c'est en vain que les Etats Unis et le Royaume Uni ont cherché à faire adopter un texte contenant une autorisation. Dans ces conditions, il est pour le moins étonnant de lire dans la lettre adressée par le représentant des Etats Unis le 20 mars 2003 que le raisonnement fondé sur la combinaison des résolutions 678 et 687 aurait été « accepted by the Council » (121), ou encore que « It has been long recognized and understood that a material breach of these obligations removes the basis of the ceasefire and revives the authority to use force under resolution 678 (1990) » (122). Ce raisonnement n'a jamais été accepté, ni par les Etats membres du Conseil, ni par ceux de l'Assemblée générale de l'ONU (123).

III. — LES CONDAMNATIONS DE LA GUERRE CONTRE L'IRAK TÉMOIGNENT DE LA RÉTICENCE DE LA MAJORITÉ DES ÉTATS À ADMETTRE L'ARGUMENT DE L'« AUTORISATION IMPLICITE » DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Ce n'est pas la première fois que l'argument d'une autorisation implicite du Conseil de sécurité est avancé par certains Etats. Le précédent du

(120) V. les déclarations citées ou reproduites dans Catherine DENIS, « La résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Iraq postérieurement à l'adoption de la résolution 687 (1991) ? », *loc. cit.*, p. 517.

(121) S/2003/351, précité.

(122) *Ibidem*.

(123) La lettre transmise par les Etats-Unis au Conseil de sécurité le 20 mars 2003 (référence ci-dessus) cite comme seul exemple de cette acceptation une déclaration du Secrétaire général en janvier 1993 (v. un extrait dans Christine GRAY, « After the Ceasefire : Iraq, the Security Council and the Use of Force », *loc. cit.*, p. 167). Il va pourtant de soi que cette prise de position du Secrétaire général, qui est au demeurant restée isolée, ne saurait prétendre représenter une acceptation des Etats membres de l'ONU, ni remplacer une décision que le Conseil de sécurité reste seul compétent à prendre (v. les articles 97 à 99 de la Charte des Nations Unies et les commentaires dans B. SIMMA (éd.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. II, 2nd ed., Oxford, O.U.P., 2002).

Kosovo mérite à cet égard être rappelé puisque, devant la difficulté de fonder juridiquement leur opération militaire contre la Yougoslavie, plusieurs puissances intervenantes ont prétendu avoir agi sur la base d'une autorisation implicite déduite des résolutions 1199 (1998) et 1203 (1998) (124). Une analyse du texte de ces résolutions, et une prise en compte des débats ayant précédé leur adoption, révèle cependant qu'aucune autorisation n'a jamais été demandée, ni par conséquent accordée, par le Conseil (125). C'est sans doute pourquoi l'argument a résolument été écarté par de très nombreux Etats (126), y compris alliés des Etats Unis (127), et est par ailleurs loin d'avoir semblé convaincre la Cour internationale de Justice qui a, dans une ordonnance rendue le 2 juin 1999, considéré que l'opération militaire soulevait des « problèmes très graves » de droit international (128).

Le précédent irakien témoigne de l'ampleur des réticences à admettre cet argument de l'autorisation implicite. Il confirme que, pour l'immense majorité des Etats comme de la doctrine, une autorisation requiert une décision du Conseil de sécurité, ce qui suppose que l'objet de cette décision ne fasse aucun doute. Deux éléments méritent d'être soulignés à cet égard. D'une part, une majorité d'Etats membres de l'ONU ont, dès le mois de septembre 2002, critiqué les préparatifs de guerre en Irak comme relevant d'une logique unilatérale sapant les fondements de l'ordre juridique international. Même si elles n'ont pas toujours été explicites à ce sujet, ces critiques se révèlent incompatibles avec l'argument selon lequel la guerre aurait été indirectement autorisée par le Conseil de sécurité (A). D'autre part, on relèvera que la guerre a été condamnée au moment de son déclenchement par un très grand nombre d'Etats, qui ont en même temps réitéré leur rejet de cet argument (B). Que ce soit avant ou au moment de son déclenchement, la guerre contre l'Irak a montré que la plupart des membres de l'ONU restaient très attachés à une interprétation classique de la Charte, selon laquelle une guerre ne peut se fonder sur une résolution du Conseil de sécurité que si celle-ci contient une autorisation claire et non ambiguë de recourir à la force. Cet élément, qui a déjà partiellement été pris en compte

(124) Voy. la Déclaration du 23 mars 1999 de l'OTAN; *D.A.I.*, 1999, n° 159, p. 341.

(125) Linos-Alexandre SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *loc. cit.*, pp. 44-45, Olivier CORTEN et François DUBUISSON, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une 'autorisation implicite' du Conseil de sécurité », *loc. cit.*, pp. 885-886.

(126) Cf. Statement by the NAM on the situation in Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, 9 April 1999, <http://www.nam.gov.za/media/990409kos.htm>, consulté le 22 février 2003.

(127) Voy. la condamnation par le Groupe de Rio; GRIO/SPT-99/10; transmis au Conseil de sécurité par le représentant permanent du Mexique par une lettre du 26 mars 1999, A/53/884-S/1999/347.

(128) Ordonnances du 2 juin 1999, Yougoslavie c. Allemagne, par. 16, 18, 35, 36 et 37; Yougoslavie c. Belgique, par. 17, 19, 48, 49 et 50; Yougoslavie c. Canada, par. 16, 18, 44, 45 et 46; Yougoslavie c. Etats-Unis, par. 18, 31, 32 et 33; Yougoslavie c. Italie, par. 16, 18, 36, 37 et 38; Yougoslavie c. Espagne, par. 16, 18, 37, 38 et 39; Yougoslavie c. France, par. 16, 18, 36, 37 et 38; Yougoslavie c. Pays-Bas, par. 17, 19, 48, 49 et 50; Yougoslavie c. Portugal, par. 16, 18, 47, 48 et 49; Yougoslavie c. Royaume-Uni, par. 16, 18, 40, 41 et 42.

pour interpréter la résolution 1441 (2002) du Conseil de sécurité, confirme donc plus généralement que l'argument de l'autorisation implicite n'est pas conforme au droit international général.

A. — *Les condamnations de l'unilatéralisme
durant les préparatifs de la guerre : le rejet de l'argument
de l'« autorisation implicite » du Conseil de sécurité*

On se souviendra que, dès la deuxième séance plénière de l'Assemblée générale, le débat sur la guerre en Irak a été lancé par le président Bush en personne, lors d'un discours prononcé au lendemain de l'anniversaire des attentats du 11 septembre 2001. Après avoir affirmé que l'Irak se trouvait en violation de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité, le président des Etats Unis a en effet déclaré que

« Mon pays collaborera avec le Conseil de sécurité afin de relever le défi que nous devons affronter ensemble. Si le régime iraquien continue de nous défier, le monde devra agir délibérément et avec détermination pour demander des comptes à l'Iraq. Nous allons œuvrer avec le Conseil de sécurité afin que les résolutions qui s'imposent soient adoptées. Mais l'on ne doit pas mettre en doute les objectifs des Etats Unis. Les résolutions du Conseil de sécurité seront appliquées, et il faudra satisfaire aux exigences légitimes de la paix et de la sécurité, sans quoi nous serons obligés d'agir, et un régime qui a perdu sa légitimité perdra également le pouvoir » (129).

Ces propos définissent clairement les termes politiques du débat : les Etats Unis chercheront à obtenir une résolution du Conseil mais, en cas d'échec, agiront seuls pour faire respecter les résolutions existantes (130). Sur le plan juridique, il semble que les Etats Unis se reconnaissent le droit d'intervenir, et que ce droit puisse être déduit des résolutions existantes, conformément à l'argumentation qu'ils ont déjà avancée pour justifier les actions militaires menées contre l'Irak depuis le début des années 1990.

Le moins que l'on puisse dire est que cette argumentation n'a pas été unanimement acceptée par les autres membres de l'ONU. Ceux-ci ont au contraire constamment réitéré des appels au respect du principe du multilatéralisme, en insistant sur la nécessité de réserver tout pouvoir de décision au Conseil de sécurité dans le cadre du dossier irakien. Le jour même du discours du président Bush, le Ministre français des Affaires étrangères répondait ainsi au sujet de l'Irak que

(129) A/57/PV.2, 12 septembre 2002, p. 10.

(130) Voy. aussi les propos du représentant permanent des Etats-Unis à l'ONU, selon lesquels « [n]ous espérons et prévoyons que le Conseil agira et jouera le rôle qui lui revient en tant que gardien de notre sécurité commune. S'il ne le fait pas, alors nous-mêmes et d'autres Etats seront forcés d'agir », S/PV.4625 (Resumption 3), 17 octobre 2002, p. 13.

« les mesures nécessaires doivent être arrêtées par la communauté internationale au terme d'un examen approfondi et transparent. Toute tentative d'action unilatérale et préventive serait dangereuse » (131).

Des propos similaires étaient repris par plusieurs autres Etats lors des débats qui ont suivi. La majorité des Etats membres de l'ONU, réunis au sein du Mouvement des non alignés, adoptait ensuite une déclaration le 18 septembre 2002, alors que le gouvernement irakien venait d'accepter inconditionnellement le retour des inspecteurs sur son territoire :

« 11. We welcome the decision by the Government of Iraq to allow the unconditional return of weapons inspectors in accordance with the relevant United Nations Security Council Resolutions [...]. We reaffirm the respect of the sovereignty, territorial integrity and political independence of Iraq and Kuwait in accordance with the relevant Security Council Resolutions. We emphasise the urgent need for a peaceful solution of the issue of Iraq in a way that preserves the authority and credibility of the Charter of the United Nations and international law as well as peace and stability in the region.

12. The Non Aligned Movement reiterates its firm rejection of any type of unilateral action against any Member State of the United Nations » (132).

Ce type de déclaration est évidemment incompatible avec le raisonnement juridique selon lequel une action militaire menée contre l'Irak sans nouvelle résolution de l'ONU serait conforme au droit international parce que déjà autorisée par des résolutions antérieures. Car, dans cette dernière hypothèse, une guerre contre l'Irak ne pourrait nullement être qualifiée d'unilatérale, qualification pourtant opérée par une majorité significative d'Etats (133).

Le même schéma peut être déduit d'une analyse des débats qui ont eu lieu au Conseil de sécurité à partir du 16 octobre 2002 (134). Dès cette date, le Mouvement des non alignés a demandé à ce que les Etats non membres du Conseil soient entendus au sein de celui-ci, et ce en vue d'éviter toute décision hâtive susceptible de favoriser la guerre en Irak. Ce mouvement a

(131) A/57/PV.3, p. 31. Voy. aussi les propos du représentant de la Suisse, selon lesquels « seule l'ONU peut conférer une légitimité internationale à une action à l'encontre de l'Irak » ; A/57/PV.4, 13 septembre, p. 29.

(132) Declaration of the Meeting of Ministers of Foreign Affairs of the Non-Aligned Movement, UN General Assembly, New York, 18 September 2002, <http://WWW.nam.gov.za/media/02925un.htm>, consulté le 13 novembre 2002.

(133) Voy. p. ex. le Koweït, S/PV.4625, 16 octobre 2002, p. 11, le Sénégal, S/PV.4625 (Resumption 1), 16 octobre 2002, p. 29, la Jamaïque, S/PV.4625 (Resumption 2), 17 octobre 2002, p. 24, le Zimbabwe, *idem*, le Qatar, *id.*, p. 26, le Népal, *id.*, p. 29, la Russie, S/PV.4625 (Resumption 3), 17 octobre 2002, p. 24, la Colombie, *ibid.*, p. 25, le Cameroun, *id.*, p. 30.

(134) On pourrait encore ajouter aux exemples qui suivent d'autres déclarations prononcées en dehors du Conseil de sécurité ; v. p. ex. les déclarations de la Chine (« China warns US on Iraq, 25 septembre 2002, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/2275132.stm>, consulté le 26 septembre 2002), de la Russie (<http://www.un.int/russia/statemnt>), de la Finlande (déclaration gouvernementale du 20 septembre 2002, selon laquelle « the use of military force against Iraq would need to be discussed and approved by the UN Security Council », <http://www.valtioneuvoisto.fi/vn/liston/base.lsp?r=24112&k=en>, consulté le 26 septembre 2002), de la Malaisie (AP, 20 février 2003, http://fr.news.yahoo.com/030220/5/3262_m.html, consulté le 21 février 2003) ou encore du Vatican (<http://www.vatican.va>).

alors développé une position tranchée, selon laquelle le Conseil de sécurité non seulement n'avait pas encore autorisé la guerre, mais ne pouvait pas le faire :

« Les Ministres [des 116 Etats membres] ont également réitéré le rejet très ferme de la part du Mouvement des non alignés de tout type de mesures unilatérales prises à l'encontre d'un Etat membre de l'ONU [...]. Cela serait [...] contraire à la lettre et à l'esprit de la Charte des Nations Unies si le Conseil de sécurité autorisait le recours à la force militaire contre l'Iraq alors que l'Iraq s'est déclaré disposé à se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité » (135).

Quant aux ministres des Affaires étrangères des 57 Etats membres de l'O.C.I., ils ont demandé à tous les Etats de respecter les buts et principes de la Charte des Nations Unies et, par conséquent, de s'abstenir de recourir à la force contre l'Irak (136).

On est bien loin d'une guerre d'ores et déjà couverte par une autorisation implicite, comme le confirment encore les extraits suivants d'interventions avancées au sein du Conseil de sécurité :

- « [l]e Conseil de sécurité doit être explicite et définir très clairement les objectifs de ses résolutions et se fixer des critères de mise en œuvre clairs et applicables » (137) ;
- « [...] toute décision pouvant donner lieu au recours collectif à la force pour garantir des décisions du Conseil de sécurité a des conséquences si graves et si sérieuses qu'il ne doit y avoir aucun doute dans l'esprit de qui que ce soit quant au fait qu'il a été autorisé clairement et expressément par le Conseil de sécurité. L'article 42 n'autorise pas les Etats membres, individuellement ou collectivement, à avoir recours unilatéralement à la force de leur propre initiative, indépendamment du Conseil de sécurité ou sans son consentement explicite » (138) ;
- « il ne devrait subsister aucun doute, pour qui que ce soit, que ce fut le Conseil de sécurité lui même qui, de par ses attributions, a pris la grave décision d'utiliser tous les moyens à sa disposition afin d'appliquer les résolutions qui ordonnent le désarmement de l'Iraq » (139) ;
- « [i]l importe que les choses soient claires [...]. Il ne faut laisser aucune place au malentendu ou à l'interprétation » (140) ;
- « [u]ne guerre est exclue à moins qu'elle ne soit *clairement* autorisée par le Conseil comme mesure de dernier recours » (141) ;

(135) S/PV.4625, 16 octobre 2002, p. 5, selon les termes du représentant de l'Afrique du sud.

(136) V. l'observateur permanent de l'O.C.I. à l'ONU ; S/PV.4625 (Resumption 2), 17 octobre 2002, p. 21.

(137) Représentant de l'Afrique du sud, S/PV.4625, 16 octobre 2002, p. 6.

(138) Représentant du Pakistan, S/PV.4625, 16 octobre 2002, p. 19.

(139) Représentant du Chili, S/PV.4625 (Resumption 1), 16 octobre 2002, p. 13.

(140) Représentant de la Nouvelle-Zélande, S/PV.4625 (Resumption 1), 16 octobre 2002, p. 19.

(141) Nous soulignons ; Représentant du Népal, S/PV.4625 (Resumption 2), 17 octobre 2002, p. 28.

- « [Le Conseil de sécurité] devra établir des critères clairs garantissant les conditions de proportionnalité, l'immédiateté et la nécessité qui doivent prévaloir dans tout recours légitime à la force » (142);
- « [c]'est le Conseil qui fixe les conditions du régime d'inspection, et c'est donc lui qui est juge du respect et de la mise en œuvre de ce régime, sur la base des faits établis par la COCOVINU. Conformément à la Charte, c'est aussi le Conseil qui doit autoriser le recours à la force » (143);
- une éventuelle guerre menée sans nouvelle décision du Conseil de sécurité, est dès lors considérée comme une « mesure préventive » qui « réduira[it] à néant le nouvel ordre mondial, la Charte des Nations Unies et le droit international » (144).

Tous ces exemples attestent du fait que personne ne semble alors considérer qu'une guerre contre l'Irak serait d'ores et déjà autorisée. Ni les États Unis, ni leurs alliés n'osent assumer expressément le raisonnement selon lequel les résolutions 678 (1990) et 687 (1991) constituent des bases juridiques suffisantes pour une nouvelle intervention militaire, ni encore moins qu'une telle intervention pourrait être menée sans autorisation (145). Quant aux États qui ont pris une position favorable à la thèse états unienne, ils ne l'ont pas fait en affirmant qu'une intervention militaire serait juridiquement admissible sans une nouvelle résolution du Conseil de sécurité (146). C'est dans ce contexte que, comme on l'a vu, ces États ont, en vain, tenté

(142) Représentant du Mexique, S/PV.4625 (Resumption 3), 17 octobre 2002, p. 5.

(143) Représentant du Liechtenstein, S/PV.4625 (Resumption 2), 17 octobre 2002, p. 15. V. aussi le représentant du Costa Rica au nom du Groupe de Rio, selon lequel c'est « le Conseil de sécurité [qui] assurera le respect des principes et normes du droit international », S/PV.4625 (Resumption 3), 17 octobre 2002, p. 3, ainsi que le représentant de l'Irlande, *ibid.*, pp. 20-21, de l'Île Maurice, *id.*, p. 29.

(144) Selon les propos du représentant de la Ligue des États arabes, S/PV.4625 (Resumption 1), 16 octobre 2002, p. 9; v. aussi les délégués iraniens, *idem*, p. 2, cubain, *id.*, p. 25, suisse, S/PV.4625 (Resumption 2), 17 octobre 2002, p. 5, indien, *ibid.*, p. 11.

(145) On remarquera incidemment que ce raisonnement n'est pas davantage suivi par le Secrétaire général de l'ONU. Le 12 septembre 2002, le Secrétaire général affirme ainsi que « tout État qui a été attaqué dispose, en vertu de l'article 51 de la Charte, d'un droit naturel de légitime défense. Mais au-delà de ce droit, si les États décident de faire usage de la force face à des menaces plus générales pesant sur la paix et la sécurité internationales, rien ne saurait remplacer la légitimité que seule l'ONU peut conférer », Communiqué de presse SG/SM/8378. Le 10 février 2003, le Secrétaire général répétait que « lorsque les États décident de recourir à la force, non pas dans l'exercice de la légitime défense mais pour faire face à des menaces plus générales à la paix et à la sécurité internationales, rien ne saurait se substituer à la légitimité que confère le Conseil de sécurité de l'ONU. Les États et les peuples du monde entier attachent une importance fondamentale à cette légitimité et à la légalité internationale », SG/SM/8600.

(146) Le premier Ministre japonais a ainsi clairement rejeté la théorie de la guerre préventive en affirmant même que c'est cette théorie que les autorités japonaises de l'époque avaient invoqué pour attaquer les États-Unis à Pearl Harbour (v. en ce sens sa déclaration au sommet Asie-Europe à la fin septembre 2002, http://news.ninensn.com.au/World/story_39630.asp, consulté le 26 septembre 2002). V. aussi la position de Silvio Berlusconi, qui en appelle à une nouvelle résolution, et non à une action unilatérale (AP, 25 septembre 2002, <http://fr.news.yahoo.com/020925/5/2rlse.html>, consulté le 26 septembre 2002).

d'obtenir une nouvelle autorisation, pour finalement devoir se contenter de la résolution 1441 du 8 novembre 2002 (147).

Et, comme on l'a vu également, l'adoption de cette résolution n'allait pas changer les termes du débat, qui a continué à opposer adversaires et partisans de la guerre, les premiers s'opposant à toute nouvelle résolution et les seconds cherchant à en obtenir une. Pendant ces semaines puis ces mois de débat, un accord semble pourtant subsister sur le fait que les résolutions existantes sont insuffisantes sur le plan juridique. Nous ne reviendrons pas à ce stade sur la position des membres du Conseil de sécurité ni des autres Etats qui ont été admis à s'exprimer en son sein (148). Qu'il suffise de citer, à titre purement illustratif, cette déclaration caractéristique de l'Equateur, qui n'a été contredite par personne :

« La situation concernant l'Iraq doit être traitée conformément aux normes du droit international, en particulier celles qui figurent dans le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Seul le Conseil de sécurité — lorsque les faits et les circonstances l'imposent — pourra déterminer s'il y a lieu ou non d'employer la force *en adoptant une résolution explicite dans laquelle on fixera les conditions, le cas échéant, du recours à la force* » (149).

Pour le reste, la majorité des Etats s'est notamment (150) exprimée par l'intermédiaire :

— du Mouvement des non alignés, qui a adopté une déclaration le 25 février 2003 selon laquelle

« We reiterate our commitment to the fundamental principles of the non use of force and respect for the sovereignty, territorial integrity, political independence and security of all Member States of the United Nations.

We reaffirm our commitment to exert our efforts to achieve a peaceful solution to the current situation. We welcome and support all other efforts exerted to avert war against Iraq and call for the persistent continuation of such efforts based on multilateral as opposed to unilateral actions, and reaffirm the central role of the United Nations and the Security Council in maintaining international peace and security » (151).

— de l'O.C.I., qui, au début du mois de mars encore, a

(147) *Supra*, I.

(148) *Supra*, I, C.

(149) Nous soulignons ; S/PV.4709 (Resumption 1), 19 février 2003, pp. 16-17. Dans le même sens, le Brésil rappelle que la force « ne doit être utilisée qu'en dernier recours, et ce, uniquement lorsque le Conseil de sécurité l'aura *pleinement autorisée* » ; Nous soulignons ; S/PV.4717, 11 mars 2003, p. 26. V. aussi la position de la Belgique, exprimée à la Chambre des représentants, selon laquelle il ne serait possible d'intervenir qu'« à la suite d'un mandat clair des Nations Unies et non de façon unilatérale [...] » ; Chambre des représentants, séance plénière du 17 janvier 2003, <http://www1.dekamer.be/plenary/cri/50/3/html/ip315htm>, consulté le 7 février 2003.

(150) V. aussi les déclarations de la Ligue arabe, de l'Union africaine et du CARICOM, citées *supra*, I, C.

(151) XIII Conference of Heads of State Government of the Non Aligned Movement, Kuala Lumpur, 20-25 February 2003, Statement on Iraq, <http://www.nam.gov.za/media/030227d.htm>, consulté le 3 mars 2003.

« manifesté son rejet catégorique de toute frappe contre l'Irak ou menace dirigée contre la sécurité et l'intégrité de tout Etat islamique et a souligné la nécessité de régler la question irakienne par les moyens pacifiques dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et conformément aux résolutions pertinentes de la légalité internationale » (152).

Quant aux Etats favorables à l'administration Bush, ils n'ont pas pré-tendu qu'une intervention militaire pourrait être menée sans une nouvelle autorisation du Conseil. Dans leur lettre du 30 janvier 2003, les dirigeants de huit pays européens en ont plutôt appelé à l'adoption d'une nouvelle résolution destinée à légitimer la guerre (153). Les dix Etats du groupe de Vilnius ont eux aussi demandé au Conseil de prendre « the necessary and appropriate action », ce qui n'aurait eu aucun sens si la résolution 1441 (2202) constituait déjà une base juridique suffisante (154).

Ainsi, jusqu'à la veille du déclenchement de la guerre, la plupart sinon l'ensemble des Etats adoptent des positions résolument incompatibles avec la thèse de l'« autorisation implicite » (155), thèse qui, il faut le rappeler, ne sera réactivée qu'à quelques heures du déclenchement des hostilités.

B. — *La condamnation de la guerre de 2003
contre l'Irak : le rejet répété de l'argument
de l'autorisation implicite*

La guerre de 2003 a fait l'objet de nombreuses condamnations, en preuve nance d'une majorité des Etats membres de l'ONU. Plusieurs déclarations ont rapidement été émises en ce sens. Le jour même de son déclenchement, l'O.C.I. prenait ainsi position par la voix de son Secrétaire général :

« In the wake of recent developments on the Iraq crisis and the ultimatum issued by the American President on his intention to attack Iraq, the Secretary General of the Organization of the Islamic Conference, Dr Abdelouahed Belkeziz, has stated that the Organization rejects any military attack against

(152) <http://www.oic-oci.org/>, consulté le 22 mars 2003.

(153) José Maria AZNAR (Espagne), Jose Manuel DURIO BARROSO (Portugal), Silvio BERLUSCONI (Italie), Tony BLAIR (Royaume-Uni), Vaclav HAVEL (République tchèque), Peter MDGYESSY (Hongrie), Leszek MILLER (Pologne), Anders FOGH RASMUSSEN (Danemark), « Europe and America must stand united », *The Times*, January, 30, 2003, <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,482-559907,00.htm>, consulté le 30 janvier 2003. Nous ne prononcerons pas par ailleurs sur la question de savoir si, et dans quelle mesure, cette lettre signée par ces huit personnes engage les Etats concernés.

(154) « Statement of the Vilnius Group Countries in Response To The Presentation by the United States Secretary of State to the UN Security Council concerning Iraq », February 5, 2003, http://www.usembassy.bg/documents/stat_vilnius.html, consulté le 14 février 2003. Les dix Etats sont les suivants : Albanie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

(155) Voy. encore les conclusions du Conseil européen du 17 février 2003, par lesquelles il est affirmé que « nous tenons à ce que les Nations Unies demeurent au centre de l'ordre international. Nous reconnaissons que c'est au Conseil de sécurité qu'il incombe au premier chef de traiter du désarmement de l'Irak. Nous déclarons soutenir sans réserve le Conseil dans l'exercice de ses responsabilités » ([http :www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)).

Iraq. [...] He noted that the intended attack against Iraq was as a *unilateral action which falls outside the framework of the United Nations and could destroy the authority of the Security Council, undermine the bases of international law and defy the international antiwar feelings* » (156).

Quelques jours plus tard, il réaffirmait que cette guerre « a été déclenchée sans mandat exprès du Conseil de sécurité et, par là même, ne s'insère pas dans la légalité internationale » (157). Le 24 mars, la Ligue arabe prenait une position similaire, sa résolution du Caire indiquant que,

« [...] Having discussed the serious situation in the region resulting from the American British aggression against Iraq, [...]

Commending the stances of the members of the UN Security Council, who rejected the logic and policies of war as well as the positions opposing war of the African Union, the organization of Islamic conference, the Non aligned Movement. The European Union, the Holy Pontiff of the Vatican and other regional, international and public positions, as well as Islamic and Christian institutions that have called for an end to the aggression and the withdrawal of all invading forces from Iraq territory.

Affirming the support and solidarity of all Arab States with Iraq in the face of aggression [...].

According to the provisions of articles 1(1),2(3), 3(4) and 51 of the UN charter

And according to the general principles and norms of international law, especially those relating to aggression

Decides

1. To condemn the American British aggression against Iraq, a member of the United Nations and the League of Arab States.

2. To consider this aggression a violation of the Un charter and the principles of international law, a breach of international legitimacy, a threat to international peace and security, and an act of defiance of the calls of the international community and international public opinion for the peaceful settlement of disputes and the abidance to the decisions of international legitimacy.

3. To demand the immediate and unconditional withdrawal of all American and British forces from all Iraq territories, and to hold them morally, materially and legally responsible for this act of aggression [...] » (158).

Les 26 et 27 mars 2003, des débats ont eu lieu au Conseil de sécurité sur ce thème. Le représentant de la Malaisie a, en sa qualité de Président du Bureau de coordination du Mouvement des non alignés, affirmé que

(156) Nous soulignons, *ibid.*, Jeddah : March 20, 2003 Press Release, Secretary General of the Organization of the Islamic Conference Declares the Organization's rejection of Military Attack against Iraq.

(157) <http://www.oic-oci.org/>

(158) http://www.arableagueonline.org/arableague/english/details_en.jsp?art_id=1944&level_id=219, consulté le 22 avril 2003 ; seul le Koweït a émis une réserve à propos de ce document, qui sera transmis au Conseil de sécurité des Nations Unies par une lettre du 26 mars 2003, S/2003/365 ; le Koweït estime quant à lui avoir été la victime d'une attaque contraire au droit international lorsque l'Irak a, au lendemain du déclenchement de la guerre, répliqué en lançant quelques missiles sur son territoire ; v. la lettre envoyée le 25 mars 2003 au Conseil de sécurité, S/2003/367.

« [l]e Mouvement des pays non alignés est fermement convaincu que tous les Membres des l'Organisation des Nations Unies doivent se soumettre et se conformer à la Charte des Nations Unies ainsi qu'aux principes du droit international pour le règlement des problèmes entre les nations [...]. Nous rejetons toute action militaire ou tout recours à la force, notamment ceux qui ne sont pas autorisés par le Conseil de sécurité. Nous déplorons toutes les formes d'action unilatérale contre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance des Etats Membres. La guerre contre l'Iraq est conduite sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Cette guerre est menée en violation des principes du droit international et de la Charte des Nations Unies [...]. Nous estimons que l'action militaire unilatérale constitue un acte d'agression illégitime » (159).

Le représentant de la Ligue arabe a évoqué la déclaration précitée du 24 mars 2003, et a répété, avec de nombreux autres Etats (160), que la guerre était menée unilatéralement et « sans l'autorisation du Conseil » (161). Le représentant de l'Iran a indiqué qu'

« il est également évident que cette guerre n'a nullement été autorisée par le Conseil de sécurité. Bien au contraire, la dernière série de débats diplomatiques au Conseil de sécurité a montré clairement que la grande majorité de ses membres, y compris la majorité des cinq membres permanents, étaient soit farouchement opposés au projet de résolution autorisant la guerre ou à l'évidence pas disposés à l'appuyer [...]. En fait, le Conseil et la communauté internationale, au nom de laquelle le Conseil agit, ont implicitement ou explicitement refusé d'octroyer à une quelconque puissance le droit d'appuyer de manière sélective par la force les résolutions du Conseil de sécurité » (162).

Les critiques ont été émises dans le chef d'Etats très différents, le Liechtenstein déclarant par exemple « déplor[er] vivement qu'une action militaire a été lancée sans l'autorisation explicite du Conseil » (163). La France a relevé que l'opération militaire était menée « sans l'aval du Conseil de sécurité » (164), et la Russie a même affirmé que cette opération se trouvait « en

(159) S/PV.4726, 26 mars 2003, p. 7. Le représentant de la Malaisie s'exprimera, ensuite et de manière distincte, au nom de son seul Etat (*idem*, pp. 8-9). Le Mouvement des non-alignés avait déjà réagi le 19 mars 2003, par une déclaration de sa troïka, qui qualifiait la menace imminente de recourir à la force de violation du droit international; v. le texte transmis aux Nations Unies, A/58/68-S/2003/357.

(160) V. l'Algérie, S/PV.4726, 26 mars 2003, p. 11, le Yémen, *ibid.*, p. 14, la Libye, p. 18, l'Indonésie, pp. 21-22, l'Afrique du sud, p. 22, l'Inde, pp. 25-26, le Brésil, p. 30, la Suisse, p. 32, le Maroc, p. 48, le Laos, p. 51, la Tanzanie, S/PV.4726 (Resumption 1), 26 mars 2003, p. 10, la Palestine, *ibid.*, le Timor oriental, *ibid.*, p. 12, le Kirghizistan, *id.*, p. 17, le Mexique, p. 21, le Pakistan, p. 22, la Syrie, p. 34.

(161) S/PV.4726, 26 mars 2003, p. 9.

(162) S/PV.4726, 26 mars 2003, p. 36 (l'Iran s'est par ailleurs plaint de certains bombardements qui ont touché son territoire, tout en proclamant sa « neutralité » dans le conflit; v. la lettre envoyée en ce sens au Conseil de sécurité le 31 mars 2003, S/2003/391); v., dans un sens similaire le représentant du Liban, *ibid.*, pp. 38-39.

(163) « En tant que petit Etat, nous sommes particulièrement alarmés par le fait que le Conseil et le droit international ont été bravés sur une question aussi importante », S/PV.4726 (Resumption 1), 26 mars 2003, p. 2.

(164) S/PV.4726 (Resumption 1), 26 mars 2003, p. 31. V. déjà la déclaration du Président de la République le 20 mars 2003; <http://special.diplomatie.fr/article170.html>, consulté le 7 mai 2003.

violation des résolutions du Conseil de sécurité » (165). Dans ce contexte, plusieurs Etats ont tenu à « mettre en garde le Conseil de sécurité contre l'éventualité de se laisser entraîner à rédiger un projet de résolution qui impliquerait une approbation implicite ou tacite des opérations militaires qui sont en cours en ce moment en Iraq » (166). Le 28 mars 2003, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1472, consacrée à la situation humanitaire dans le pays, où il prend soin de ne pas approuver l'intervention militaire, et même de rappeler « l'attachement de tous les Etats membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Iraq » (167). Par la résolution 1483, adoptée le 23 mai 2003, le Conseil s'emploie à gérer les suites de l'intervention militaire en reconnaissant certains pouvoirs aux puissances occupantes, sans toutefois se prononcer sur la licéité de cette intervention (168).

Finalement, et selon nos calculs, 37 Etats ont, lors des débats tenus au Conseil de sécurité les 26 et 27 mars 2003, clairement condamné l'intervention militaire, tandis que 23 l'ont appuyée, 21 ayant préféré s'abstenir de toute condamnation ou approbation formelle. Cette comptabilité sommaire ne doit cependant pas tromper. D'une part, parce que les 37 opposants peuvent légitimement prétendre représenter un plus grand nombre d'Etats, dans la mesure où certains d'entre eux se sont exprimés au nom de groupes plus larges (et en particulier le Mouvement des non alignés, fort à lui seul de 116 Etats membres). D'autre part, parce que les Etats qui ont soutenu la guerre sont, au contraire des opposants, loin d'avoir toujours motivé leur point de vue en se référant au droit international (169). A l'analyse, on constate que seuls les délégués britannique (170), australien (171), espa

(165) S/PV.4726 (Resumption 1), 26 mars 2003, p. 29, ainsi que les lettres transmises par la Russie au Conseil de sécurité les 17 (S/2003/347) et 20 mars 2003 (S/2003/348). V. aussi les propos du représentant de la Chine, selon lequel cette action militaire « contourn[e] de fait le Conseil de sécurité », S/PV.4726 (Resumption 1), 26 mars 2003, p. 30.

(166) S/PV.4726, 26 mars 2003, p. 23, représentant de l'Afrique du sud; v. aussi Cuba, *ibid.*, p. 25. Selon les termes du représentant du Brésil, « la conduite d'une action militaire sans l'autorisation expresse du Conseil à de lourdes conséquences juridiques et politiques qu'il convient de peser avec soin au moment où le Conseil s'emploie à rétablir l'aide humanitaire de l'ONU sous ses formes les plus urgentes », S/PV.4726, 26 mars 2003, p. 31.

(167) 8^e considérant. A l'heure où nous écrivons ces lignes, le Conseil de sécurité n'a pris aucune nouvelle résolution susceptible d'être interprétée comme contenant une approbation de l'opération.

(168) Ici aussi, le Conseil réaffirme la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Iraq, tout en insistant sur le droit du peuple irakien de déterminer librement son avenir politique (v. les 2^e et 4^e considérants de la résolution).

(169) Outre l'examen du débat des 26 et 27 mars au Conseil de sécurité, on se référera à la liste de 49 Etats qui auraient soutenu l'action militaire contre l'Iraq publiée par la Maison Blanche. Les déclarations officielles reproduites ne se réfèrent pas, ou très peu, au droit international; voy. <http://www.whitehouse.gov/infocus/iraq/news/20030326-7.html>, consulté le 15 mai 2003.

(170) S/PV.4726, Resumption 1, 27 mars 2003, pp. 24-25.

(171) S/PV.4726, 26 mars 2003, p. 29.

gnol (172), nicaraguayen (173), micronésien (174) et, bien entendu, états unien (175), soit six États sur les quelque 80 qui ont pris la parole lors de ce débat, ont développé l'argumentation juridique basée sur une autorisation implicite qui aurait été donnée par le Conseil (176). Le moins que l'on puisse dire est que cette position est loin d'avoir pu recueillir l'approbation, et ce d'autant moins que ces mêmes États se sont soigneusement abstenus de la défendre *in tempore non suspecto*, soit avant le déclenchement officiel de la guerre. Enfin, on remarquera que, parmi les 23 États qui se sont abstenus de condamner formellement l'opération militaire au sein du Conseil les 26 et 27 mars 2003, plusieurs l'ont manifestement fait pour des raisons liées à la diplomatie, de sorte qu'on ne peut certainement pas les ranger au nombre des partisans de l'argument de l'autorisation implicite. Des États comme l'Allemagne, la Grèce, la Nouvelle Zélande ou la Norvège se sont par exemple clairement exprimés contre cet argument avant — ou même après, mais en dehors de l'enceinte du Conseil — l'intervention militaire (177).

Finalement, on conclura au sujet de ces nombreuses prises de position que :

- elles sont évidemment, en tant que telles, sans influence sur la question de la licéité de la guerre ; celle-ci dépend de la question de savoir si une autorisation avait effectivement été donnée par le Conseil de sécurité au moment de son déclenchement ce qui, nous l'avons vu, n'avait pas été le cas ;
- l'intérêt de ces déclarations est plutôt de confirmer la grande réticence des États à admettre une argumentation aussi extensive que celle fondée sur une « autorisation implicite » du Conseil de sécurité ; dans cette perspective, le précédent irakien confirme, après celui du Kosovo, les difficultés d'invoquer pareil argument en droit international.

CONCLUSION

En définitive, il apparaît difficilement contestable que les États Unis et leurs alliés ont violé l'obligation de régler pacifiquement les différends et

(172) S/PV.4726, Resumption 1, 27 mars 2003, p. 31.

(173) S/PV.4726, 26 mars 2003, p. 46.

(174) S/PV.4726, Resumption 1, 27 mars 2003, p. 9.

(175) S/PV.4726, Resumption 1, 27 mars 2003, p. 17.

(176) Certains États ont semblé se référer à une argumentation plus directement liée à la guerre préventive contre le terrorisme ; v. p. ex. la lettre transmise par l'Ouganda au Conseil de sécurité de l'ONU, S/2003/373.

(177) Selon un communiqué du gouvernement grec daté du 24 mars 2003, le porte-parole du gouvernement, Christos Protopapas, dans des déclarations samedi à la chaîne nationale de télévision NET a réaffirmé l'opposition du gouvernement à la guerre en Irak, http://www.amb-grece.fr/presse/bulletins/mars_2003/24_03_2003.htm, consulté le 22 avril 2003. Pour les autres États, voy. les références ci-dessus.

l'interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force énoncées respectivement aux articles 2 § 3 et 2 § 4 de la Charte des Nations Unies. Ces règles ont en réalité été violées depuis de nombreuses années, avec une échelle croissante de gravité. Depuis l'été 2002, les bombardements « ponctuels » se sont accompagnés de menaces claires et répétées d'un usage unilatéral de la force, usage qui a finalement eu lieu de manière massive à partir du 20 mars 2003. Après cette date, on peut même qualifier les faits de « guerre d'agression », c'est à dire d'un « emploi de la force armée en violation de la Charte par un Etat agissant le premier » et, plus précisément, d'une « invasion ou [...] attaque du territoire d'un Etat par les forces armées d'un autre Etat, ou toute occupation militaire, même temporaire, résultant d'une telle invasion », et d'un « bombardement, par les forces armées d'un Etat, du territoire d'un Etat, ou l'emploi de toutes armes par un Etat contre le territoire d'un autre Etat » (178). La guerre contre l'Irak peut donc être assimilée à ce que la définition de l'agression désigne comme un « crime contre le paix internationale » (179). La seule argumentation juridique sérieuse avancée pour justifier cette guerre ne résiste pas à l'analyse : aucune autorisation de recourir à la force ne peut être déduite d'une lecture combinée des résolutions 1441 (2002), 678 (1990) et 687 (1991) du Conseil de sécurité. Au delà du cas particulier de l'Irak, il est clair que les nombreux débats qui ont eu lieu à ce sujet ont révélé une opposition très large, pour ne pas dire quasi unanime, à ce type d'argumentation. Le précédent irakien peut de ce point de vue être interprété dans le sens d'un renforcement de l'ordre juridique existant, même si cet ordre juridique est manifestement menacé par des actions militaires unilatérales comme celles qui ont été menées.

C'est sans doute l'un des éléments qui expliquent la vigueur de la réaction de nombreux spécialistes de droit international au déclenchement de cette troisième guerre du Golfe (180). Plusieurs textes ont été rendus publics, dès le mois de janvier 2003, dans lesquels les condamnations de la guerre se sont multipliées (181). Au total, des centaines de spécialistes, provenant de dizaines de pays différents et parmi lesquels on dénombre des figures de tout premier plan de la doctrine, ont tenu à manifester clairement leur désapprobation. A notre connaissance, une telle prise de position

(178) Résolution 3314 (XXIX) adoptée le 14 décembre 1994 par l'Assemblée générale des Nations Unies, Définition de l'agression, articles 2 et 3a) et b) de la définition.

(179) *Ibidem*, article 5 § 2 de la définition.

(180) Outre les textes collectifs repris ci-dessous, v. la critique de Serge SUR, « La résolution 1441 du Conseil de sécurité et l'affaire iraquienne : un destin manqué », *loc. cit.*, Slim LAGHMANI, « Du droit international au droit impérial ? Réflexions sur la guerre contre l'Irak », *loc. cit.*, Robert CHARVIN, « La guerre anglo-américaine et le droit international. 'Apocalypse Law' », *Actualité et droit international*, avril 2003, www.ridi.org/adi, Rafâa BEN ACHOUR, « L'ONU et l'Irak », *Actualité et droit international*, avril 2003, www.ridi.org/adi, Mary Ellen O'CONNEL, « Addendum to Armed Force in Iraq : Issues of Legality », April 2003, *loc. cit.*

(181) Les textes, ainsi que l'identité et les qualités de chacun de ses signataires, sont reproduits ci-dessous.

est sans précédent dans l'histoire du droit international. Au delà du réflexe corporatif qu'elle peut sembler révéler, cette réaction marque sans doute la crainte que le système mis en place dans la Charte des Nations Unies ne s'érode, voire ne disparaisse, au profit d'un véritable désordre international (182), chaque Etat étant désormais libre de recourir à la guerre pour mettre fin à ce qu'il considère, à tort ou à raison, comme des menaces dirigées contre sa sécurité. Car, finalement, et au delà du cas particulier de l'Irak, il y a tout lieu de craindre que les succès des doctrines fondées sur l'unilatéralisme favorisent le retour à un système des relations internationales similaire à celui qui prévalait au XIX^e siècle (183).

Annexe

Résolution 1441 adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4644^e séance, le 8 novembre 2002

Le Conseil de sécurité,

Rappelant toutes ses résolutions pertinentes antérieures, en particulier ses résolutions 661 (1990) du 6 août 1990, 678 (1990) du 29 novembre 1990, 686 (1991) du 2 mars 1991, 687 (1991) du 3 avril 1991, 688 (1991) du 5 avril 1991, 707 (1991) du 15 août 1991, 715 (1991) du 11 octobre 1991, 986 (1995) du 14 avril 1995 et 1284 (1999) du 17 décembre 1999, ainsi que toutes les déclarations pertinentes de son Président,

Rappelant également sa résolution 1382 (2001) du 29 novembre 2001 et son intention de l'appliquer intégralement,

Considérant la menace que le non respect par l'Irak des résolutions du Conseil et la prolifération d'armes de destruction massive et de missiles à longue portée font peser sur la paix et la sécurité internationales,

Rappelant que sa résolution 678 (1990) a autorisé les États Membres à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) du 2 août 1990 et toutes les résolutions pertinentes adoptées ultérieurement et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région,

Rappelant également que sa résolution 687 (1991) imposait des obligations à l'Irak en tant que mesure indispensable à la réalisation de son objectif déclaré de rétablissement de la paix et de la sécurité internationales dans la région,

Déplorant que l'Irak n'ait pas fourni d'état définitif, exhaustif et complet, comme il est exigé dans la résolution 687 (1991), de tous les aspects de ses programmes de mise au point d'armes de destruction massive et de missiles balistiques d'une portée supérieure à 150 kilomètres et de tous les stocks d'armes de ce type, des composantes, emplacements et installations de production, ainsi que de tous autres programmes nucléaires, y compris ceux dont il affirme qu'ils visent des fins non associées à des matériaux pouvant servir à la fabrication d'armes nucléaires,

Déplorant également que l'Irak ait à plusieurs reprises empêché l'accès immédiat, inconditionnel et sans restriction à des sites désignés par la Commission spé

(182) Marcelo KOHEN, « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », *R.B.D.I.*, 1999.

(183) V. Pierre-Marie DUPUY, « The Place and Role of Unilateralism in Contemporary International Law », *E.J.I.L.*, 2000, pp. 19 et s.

ciale des Nations Unies et par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), n'ait pas coopéré sans réserve et sans condition avec les inspecteurs des armements de la Commission spéciale et de l'AIEA, comme il est exigé dans la résolution 687 (1991), et ait finalement cessé toute coopération avec la Commission spéciale et l'AIEA en 1998,

Déplorant l'absence depuis décembre 1998 de contrôle, d'inspection et de vérification internationaux en Iraq des armes de destruction massive et des missiles balistiques, comme l'exigeaient les résolutions pertinentes, alors que le Conseil avait exigé à plusieurs reprises que l'Iraq accorde immédiatement, inconditionnellement et sans restriction les facilités d'accès voulues à la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies créée par la résolution 1284 (1999) pour succéder à la Commission spéciale, et à l'AIEA, et regrettant la persistance de la crise dans la région et des souffrances du peuple iraquien qui en a résulté,

Déplorant aussi que le Gouvernement iraquien ait manqué à ses engagements en vertu de la résolution 687 (1991) en ce qui concerne le terrorisme, de la résolution 688 (1991) pour ce qui est de mettre fin à la répression de sa population civile et d'autoriser l'accès des organisations humanitaires internationales à toutes les personnes ayant besoin d'aide en Iraq, et en vertu des résolutions 686 (1991), 687 (1991) et 1284 (1999) pour ce qui est du rapatriement ou de la coopération pour l'identification des nationaux du Koweït et d'États tiers détenus arbitrairement par l'Iraq, ou la restitution de biens koweïtiens saisis arbitrairement par l'Iraq,

Rappelant que, dans sa résolution 687 (1991), il a déclaré qu'un cessez le feu reposerait sur l'acceptation par l'Iraq des dispositions de cette résolution, y compris des obligations imposées à l'Iraq par ladite résolution,

Résolu à assurer le respect complet et immédiat par l'Iraq, sans condition ni restriction, des obligations que lui imposent la résolution 687 (1991) et d'autres résolutions pertinentes, et rappelant que les résolutions du Conseil de sécurité constituent la référence pour apprécier le respect par l'Iraq de ses obligations,

Rappelant que le fonctionnement effectif de la Commission qui a succédé à la Commission spéciale et de l'AIEA est indispensable à l'application de la résolution 687 (1991) et d'autres résolutions pertinentes,

Notant que la lettre datée du 16 septembre 2002, adressée au Secrétaire général par le Ministre des affaires étrangères de l'Iraq, constitue une première étape nécessaire pour que l'Iraq rectifie ses manquements persistants aux résolutions pertinentes du Conseil,

Prenant note de la lettre datée du 8 octobre 2002, adressée au général Al Saadi, du Gouvernement iraquien, par le Président exécutif de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies et le Directeur général de l'AIEA, énonçant les modalités pratiques établies pour donner suite à leur réunion à Vienne, qui sont les conditions préalables à la reprise des inspections en Iraq par la Commission et l'AIEA, et se déclarant extrêmement préoccupé par la persistance du Gouvernement iraquien à ne pas confirmer les modalités énoncées dans ladite lettre,

Réaffirmant l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Iraq, du Koweït et des États voisins,

Se félicitant des efforts que font le Secrétaire général et les membres de la Ligue des États arabes et son secrétaire général,

Résolu à assurer la pleine application de ses décisions,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Décide que l'Iraq a été et demeure en violation patente de ses obligations en vertu des résolutions pertinentes, notamment la résolution 687 (1991), en particu

lier en ne collaborant pas avec les inspecteurs des Nations Unies et l'AIEA, et en ne prenant pas les mesures exigées aux paragraphes 8 à 13 de la résolution 687 (1991);

2. Décide, tout en tenant compte du paragraphe 1 ci dessus, d'accorder à l'Iraq par la présente résolution une dernière possibilité de s'acquitter des obligations en matière de désarmement qui lui incombent en vertu des résolutions pertinentes du Conseil, et décide en conséquence d'instituer un régime d'inspection renforcé dans le but de parachever de façon complète et vérifiée le processus de désarmement établi par la résolution 687 (1991) et les résolutions ultérieures du Conseil;

3. Décide qu'afin de commencer à s'acquitter de ses obligations en matière de désarmement, le Gouvernement iraquien, en plus des déclarations qu'il doit présenter deux fois par an, fournira à la Commission et à l'AIEA, ainsi qu'au Conseil de sécurité, au plus tard 30 jours à compter de la date de la présente résolution, une déclaration à jour, exacte et complète sur tous les aspects de ses programmes de développement d'armes chimiques, biologiques et nucléaires, de missiles balistiques et d'autres vecteurs tels que véhicules aériens sans pilote et systèmes de dispersion conçus de manière à être utilisés sur des aéronefs, y compris les dotations et les emplacements précis de ces armes, composants, sous composants, stocks d'agents et matières et équipements connexes, l'emplacement et les activités de ses installations de recherche, de développement et de production, ainsi que tous les autres programmes chimiques, biologiques et nucléaires, y compris ceux que l'Iraq déclare comme servant à des fins autres que la production d'armes ou les équipements militaires;

4. Décide que de fausses informations ou des omissions dans les déclarations sou mises par l'Iraq en application de la présente résolution et le fait à tout moment de ne pas se conformer à la présente résolution et de ne pas coopérer pleinement dans sa mise en œuvre constitueront une nouvelle violation patente des obligations de l'Iraq et seront rapportés au Conseil aux fins de qualification conformément aux dispositions des paragraphes 11 et 12 ci dessous;

5. Décide que l'Iraq permettra à la Commission et à l'AIEA d'accéder immédiatement, sans entrave, inconditionnellement et sans restriction à la totalité des zones, installations, équipements, relevés et moyens de transport qu'elles souhaitent inspecter, y compris sous terre, et d'accéder à tous les fonctionnaires et autres personnes que la Commission ou l'AIEA souhaitent entendre, selon des modalités ou à l'endroit que choisiront la Commission ou l'AIEA, dans l'exercice de leurs mandats respectifs sous tous leurs aspects; décide en outre que la Commission et l'AIEA pourront à leur gré mener des entretiens dans le pays ou à l'extérieur, faciliter le voyage à l'étranger des personnes interrogées et des membres de leur famille et que, à la convenance de la Commission et de l'AIEA, ces entretiens pourront se dérouler sans la présence d'observateurs du Gouvernement iraquien; donne pour instruction à la Commission et demande à l'AIEA de reprendre les inspections au plus tard 45 jours après l'adoption de la présente résolution et de le tenir informé dans les 60 jours qui suivront;

6. Approuve la lettre datée du 8 octobre 2002, adressée au général Al Saadi, du Gouvernement iraquien, par le Président exécutif de la Commission et le Directeur général de l'AIEA, dont le texte est annexé à la présente résolution, et décide que le contenu de cette lettre aura force obligatoire pour l'Iraq;

7. Décide en outre qu'en raison de l'interruption prolongée par l'Iraq de la présence de la Commission et de l'AIEA et afin qu'elles puissent accomplir les tâches énoncées dans la présente résolution et dans toutes les résolutions pertinentes antérieures, d'établir les règles révisées ou supplémentaires suivantes, qui auront force obligatoire pour l'Iraq, afin de faciliter leur travail en Iraq :

La Commission et l'AIEA détermineront la composition de leurs équipes d'inspection et veilleront à ce qu'elles comprennent les experts les plus qualifiés et les plus expérimentés disponibles;

Tout le personnel de la Commission et de l'AIEA jouira des privilèges et immunités, correspondant à ceux des experts en mission, qui sont prévus par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et par l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA;

La Commission et l'AIEA auront le droit d'entrer en Iraq et d'en sortir sans restriction, le droit de se déplacer librement, sans restriction et dans l'immédiat à destination et en provenance des sites d'inspection, et le droit d'inspecter tous sites et bâtiments, y compris d'accéder immédiatement, sans entrave, inconditionnellement et sans restriction aux sites présidentiels dans les conditions qui s'appliquent à tous les autres sites, nonobstant les dispositions de la résolution 1154 (1998) du 2 mars 1998;

La Commission et l'AIEA auront le droit d'être informées par l'Iraq du nom de toutes les personnes qui sont ou ont été associées aux programmes irakiens dans les domaines chimique, biologique, nucléaire et des missiles balistiques ainsi qu'aux installations de recherche, de développement et de production qui y sont rattachées;

La sécurité des installations de la Commission et de l'AIEA sera assurée par un nombre suffisant de gardes de sécurité de l'Organisation des Nations Unies;

La Commission et l'AIEA auront le droit, afin de bloquer un site à inspecter, de déclarer des zones d'exclusion, zones voisines et couloirs de transit compris, dans lesquelles l'Iraq interrompra les mouvements terrestres et aériens de façon que rien ne soit changé dans un site inspecté ou enlevé de ce site;

La Commission et l'AIEA pourront utiliser et faire atterrir librement et sans restriction des aéronefs à voilure fixe et à voilure tournante, y compris des véhicules de reconnaissance avec ou sans pilote;

La Commission et l'AIEA auront le droit d'enlever, de détruire ou de neutraliser, selon qu'ils le jugeront bon et de manière vérifiable, la totalité des armes, sous systèmes, composants, relevés, matières et autres articles prohibés s'y rapportant, et de saisir ou de fermer toute installation ou tout équipement servant à leur fabrication; et

La Commission et l'AIEA auront le droit d'importer et d'utiliser librement les équipements ou les matières nécessaires pour les inspections et de confisquer et d'exporter tout équipement, toute matière ou tout document saisi durant les inspections, sans que les membres de la Commission et de l'AIEA et leurs bagages officiels et personnels soient fouillés;

8. Décide en outre que l'Iraq n'accomplira ou ne menacera d'accomplir aucun acte d'hostilité à l'égard de tout représentant ou de tout membre du personnel de l'Organisation des Nations Unies ou de l'AIEA, ou de tout État Membre agissant en vue de faire respecter toute résolution du Conseil;

9. Prie le Secrétaire général de porter immédiatement la présente résolution à la connaissance de l'Iraq, qui a force obligatoire pour ce pays, exige que l'Iraq confirme, dans les sept jours qui suivront cette notification, son intention de respecter pleinement les termes de la présente résolution, et exige en outre que l'Iraq coopère immédiatement, inconditionnellement et activement avec la Commission et l'AIEA;

10. Prie tous les États Membres d'accorder leur plein appui à la Commission et à l'AIEA dans l'exercice de leur mandat, notamment en fournissant toute information relative aux programmes interdits ou autres aspects de leur mandat, y com

pris les tentatives faites depuis 1998 par l'Iraq pour acquérir des articles prohibés et en recommandant des sites à inspecter, des personnes à interroger, ainsi que les conditions des entretiens, et des données à recueillir, le résultat de ces activités devant être porté à la connaissance du Conseil par la Commission et l'AIEA ;

11. Donne pour instruction au Président exécutif de la Commission et au Directeur général de l'AIEA de lui signaler immédiatement toute ingérence de l'Iraq dans les activités d'inspection ainsi que tout manquement de l'Iraq à ses obligations en matière de désarmement, y compris ses obligations relatives aux inspections découlant de la présente résolution ;

12. Décide de se réunir immédiatement dès réception d'un rapport conformément aux paragraphes 4 ou 11 ci dessus, afin d'examiner la situation ainsi que la nécessité du respect intégral de toutes ses résolutions pertinentes, en vue de préserver la paix et la sécurité internationales ;

13. Rappelle, dans ce contexte, qu'il a averti à plusieurs reprises l'Iraq des graves conséquences auxquelles celui ci aurait à faire face s'il continuait à manquer à ses obligations ;

14. Décide de demeurer saisi de la question.