

États-Unis. D'autre part parce que, d'un point de vue théorique, dans une société internationale caractérisée par l'absence d'autorité centrale au-dessus des unités qui la composent, les normes susceptibles de réguler les relations interétatiques sont nécessairement élaborées et appliquées par la plus puissante de ces unités, assumant en l'occurrence le rôle d'une espèce d'*ersatz* de Léviathan empêchant les perturbateurs de troubler l'ordre établi. L'adoption de la résolution 687 dénote aussi la *Realpolitik* sous-jacente à l'*Idealpolitik* onusienne, en ce que les grandes puissances, à commencer par la plus puissante d'entre elles, sont régulièrement amenées à utiliser l'ONU pour mieux faire avancer leurs propres intérêts nationaux. Ceci dit, douze années plus tard, l'opération « Liberté en Iraq » déclenchée par George W. Bush, entre autres sur la base d'une lecture orientée des obligations contenues dans la résolution 687 (1991) et s'appuyant de façon (contestable et) contestée sur la **résolution 1441 (2002)**, démontrera par l'absurde la différence réelle qui existe bel et bien entre un multilatéralisme même élitiste et une *Machtspolitik* unilatérale.

Dario Battistella

Références

S/RES/84 (1950) ; S/RES/143 (1960) ; S/RES/660 (1990) ; S/RES/661 (1990) ; S/RES/678 (1990) ; S/RES/686 (1991) ; S/RES/1441 (2002) ; S/RES/1973 (2011).

BATTISTELLA (D.), *Retour de l'état de guerre*, Paris, A. Colin, 2006.

HINDAWI (C.), « D'une guerre à l'autre ou un retour sur les ambiguïtés de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité », *Études internationales*, vol. 37, 2006, p. 357-382.

JALILOSSOLTAN (N.), « Désarmement de l'Iraq en vertu de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité de l'ONU », *Annuaire français de droit international*, vol. 46, 2000, p. 719-740.

SUR (S.), « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe », *Annuaire français de droit international*, vol. 37, 1991, p. 25-97.

15

688 (1991) : IRAQ

Action humanitaire Droit humanitaire international Moyen-Orient Protection des populations civiles Souveraineté

Résolution 688 (1991) du 5 avril 1991

La résolution 688 exige que l'Iraq mette fin à la répression des populations civiles, particulièrement de la population kurde, sans pour autant envisager les moyens de sa mise en œuvre. Elle est considérée comme ouvrant la voie du chapitre VII de la Charte à l'assistance humanitaire.

Le Conseil de sécurité,

Conscient de ses devoirs et de ses responsabilités en vertu de la Charte des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix et la sécurité internationales,

Rappelant les dispositions du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte,

Profondément préoccupé par la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, laquelle a conduit à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci et à des violations de frontière, qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région,

Profondément ému par l'ampleur des souffrances de la population,

Prenant acte des lettres, en date respectivement des 2 et 4 avril 1991, adressées au Secrétaire général par les Représentants de la Turquie et de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies,

Prenant acte également des lettres, en date respectivement des 3 et 4 avril 1991, adressées au Secrétaire général par le Représentant permanent de la République islamique d'Iran auprès de l'Organisation des Nations Unies,

Réaffirmant l'engagement pris par tous les États membres de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Iraq et de tous les États de la région,

Ayant à l'esprit le rapport communiqué par le Secrétaire général le 20 mars 1991,

1. *Condamne* la répression des populations civiles iraqiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, qui a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région ;

2. *Exige* que l'Iraq, pour contribuer à éliminer la menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région, mette fin sans délai à cette répression et, dans ce contexte, *exprime* l'espoir qu'un large dialogue s'instaurera en vue d'assurer le respect des droits de l'homme et des droits politiques de tous les citoyens iraqiens ;

3. *Insiste* pour que l'Iraq permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Iraq et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action ;

4. *Prie* le Secrétaire général de poursuivre ses efforts humanitaires en Iraq et de lui faire rapport d'urgence, éventuellement à l'issue d'une nouvelle mission dans la région, sur le sort des populations civiles iraqiennes, et en particulier de la population kurde, affectées par la répression multiforme exercée par les autorités iraqiennes ;

5. *Prie également* le Secrétaire général d'utiliser tous les moyens à sa disposition, y compris ceux des institutions spécialisées pertinentes des Nations Unies, pour faire face d'urgence aux besoins fondamentaux des réfugiés et des populations iraqiennes déplacées ;

6. *Lance un appel* à tous les États membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ces efforts d'assistance humanitaire ;

7. *Exige* de l'Iraq qu'il coopère avec le Secrétaire général à ces fins ;

8. *Décide* de rester saisi de la question.

COMMENTAIRE ⁽¹⁾

La résolution 688 (1991) adoptée le 5 avril 1991 par le Conseil de sécurité par dix voix pour, contre trois (Cuba, Yémen, Zimbabwe) et deux abstentions (Chine et Inde) doit sa célébrité à l'interprétation, largement abusive, qu'en ont donnée à la fois les États occidentaux qui sont intervenus au Kurdistan iraqien en se prévalant – à tort – de son autorité, et une doctrine engagée en faveur de la licéité de l'intervention humanitaire sous les habits neufs du droit ou du devoir d'ingérence. Elle n'en présente pas moins une grande importance en ce sens que, malgré les prudences et les ambiguïtés de sa rédaction, elle constitue une avancée décisive dans l'élargissement de la notion de menace contre la paix et un pas supplémentaire dans le grignotage du « domaine réservé » des États malgré la réaffirmation du principe posé à l'article 2, § 7, de la Charte dans son préambule.

Genèse

La résolution 688 s'inscrit dans une série de textes adoptés par le Conseil de sécurité à la suite de la deuxième guerre du Golfe

(1) L'auteur remercie Benjamin Samson, chercheur au CEDIN, pour son aide précieuse dans les recherches effectuées en vue de la rédaction de ce commentaire.

et, plus largement de la chute du mur de Berlin. Elle présente donc la double caractéristique d'être une résolution de l'après-guerre froide adoptée durant la courte période d'« euphorie juridique » qui caractérise les années 1990-1994, et d'être dirigée contre un État affaibli par le succès de l'opération menée sous l'égide des Nations unies à la suite de l'invasion du Koweït par l'Iraq en 1990. Toutefois, bien que la résolution 688 pût apparaître comme une sorte de codicille de la **résolution 687 (1991)** imposant à l'Iraq le règlement mettant fin au conflit, elle concerne un problème collatéral et bien distinct.

Profitant de la défaite – mais non de l'anéantissement – du régime de Saddam Hussein, les Kurdes au Nord de l'Iraq et les chiites au Sud, entrent en rébellion. Leurs révoltes furent violemment réprimées ; un exode massif de plus d'un million de Kurdes iraqiens en Turquie et de centaines de milliers de chiites en Iran s'ensuivit. Le 2 avril 1991, la Turquie saisit le président du Conseil de sécurité par une lettre dans laquelle elle dénonçait « un usage excessif de la force [par les autorités iraqiennes] et une menace pour la paix et la sécurité de la région » et demandait une coopération internationale pour apporter une aide d'urgence aux civils iraqiens fuyant la répression (S/22435). Deux jours plus tard, l'Iran (qui avait déjà dénoncé le comportement de l'Iraq dans deux lettres antérieures (S/22426 et S/22436)) attirait l'attention du président du Conseil de sécurité « sur la situation désespérée des civils iraqiens qui, sur toute la longueur, franchissent la ligne de démarcation de la frontière et entrent en République islamique d'Iran » et soulignait que « [l]a prolongation de cette situation, avec ses conséquences pour les voisins de l'Iraq, est de nature à mettre en péril la paix et la sécurité dans la région. L'ampleur des souffrances des réfugiés iraqiens, le caractère international du problème, et ses conséquences pour la paix et la sécurité régionales font d'une action internationale concertée du Conseil de sécurité des Nations Unies un impératif à la fois politique et humanitaire » (S/22447). Et, le même jour, la France priait le président du Conseil « de bien vouloir convoquer une réunion urgente du Conseil de sécurité pour traiter de la grave situation résultant des exactions commises contre les populations iraqiennes dans plusieurs parties de l'Iraq et plus particulièrement dans les zones de peuplement kurde. Cette situation, du fait de ses incidences dans la région, constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales » (S/22442).

Ces lettres sont visées dans le préambule de la résolution 688 (1991) ainsi que, plus curieusement, le rapport du secrétaire général en date du 20 mars 1991 (« rapport Ahtisaari », S/22366) alors même qu'il concerne « les besoins humanitaires au Koweït et en Iraq au lendemain de la crise », mais n'est nullement centré sur « les troubles civils récents dans certaines parties du pays », auxquels il ne fait qu'une très brève allusion (§ 10). Au demeurant, même si elles concernaient les mêmes événements et s'inquiétaient

toutes des menaces que la répression iraquienne faisait peser sur la paix et la sécurité, ces lettres comportaient d'intéressantes nuances : ouvertement, la France se situait dans une perspective humanitaire en dénonçant les « exactions commises contre les populations iraqiennes », alors que l'Iran mettait en exergue le franchissement de la frontière par un très grand nombre de réfugiés et *les conséquences* en résultant pour la paix et la sécurité de la région.

C'est en fait cette manière de voir qui triompha et que l'on retrouve dans le projet de résolution S/22448 du 5 avril 1991 présenté par la Belgique, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, adopté sans changement par le Conseil mais discuté mot à mot en coulisses. De la position française, qui se voulait une illustration de la doctrine du devoir d'ingérence promue par Mario Bettati et Bernard Kouchner, il est resté la proclamation hésitante d'un droit d'assistance humanitaire et une application ambiguë de l'article 39 de la Charte des Nations unies, justification fallacieuse d'interventions à la licéité douteuse.

La proclamation hésitante d'un droit d'assistance humanitaire

Bien que les règles applicables à l'interprétation des traités ne soient pas en tous points transposables à celle des actes unilatéraux, y compris lorsqu'ils émanent d'organisations internationales, il paraît légitime de se fonder sur le sens ordinaire à attribuer aux termes d'une résolution envisagés dans leur contexte – y compris son préambule – pour en déterminer le sens, les travaux préparatoires et la pratique subséquente pouvant venir renforcer ou compléter cette opération.

Infiniment moins longue et complexe que la **résolution 687 (1991)** adoptée deux jours plus tôt, la résolution 688 comporte huit paragraphes. Le dernier est une clause de pur style, par laquelle le Conseil de sécurité, comme souvent, « décide de rester saisi de la question ». Les sept autres s'organisent autour de deux idées principales : d'une part, la répression des populations civiles iraqiennes constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales – c'est ce qu'impliquent les deux premiers paragraphes ; d'autre part, dans les trois suivants, le Conseil de sécurité encourage la poursuite et l'intensification de l'aide humanitaire aux populations ayant besoin d'assistance.

Ce second pilier de la résolution s'inscrit dans la ligne d'une série de résolutions de l'Assemblée générale adoptées à l'initiative de la France : les résolutions 43/131 (8 décembre 1988) et 45/100 (14 décembre 1990), 45/153 (18 décembre 1990) et 46/182 (19 décembre 1991) qui proclamaient « l'importance d'une action humanitaire créative à entreprendre à l'échelle tant internationale que régionale et nationale pour soulager les souffrances humaines et promouvoir des solutions durables aux problèmes humanitaires » (résolution 45/101, préambule, § 5). La résolution 688 (1991) donne

forme à ces déclarations très générales d'intention et les concrétise avec prudence.

Comme l'avait admis la CIJ dans son arrêt du 27 juin 1986 dans l'affaire du *Nicaragua*, « la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays (...) ne saurait être considérée comme une intervention illicite » si elle présente un caractère strictement humanitaire et est prodiguée sans discrimination. Telle est probablement la bonne définition et la limite acceptable, au point de vue juridique, du *droit d'assistance humanitaire*, dont la résolution 688 revendique la mise en œuvre en faveur « des réfugiés et des populations iraqiennes déplacées ».

Ceci ne va cependant pas sans quelque ambiguïté puisque le Conseil de sécurité à la fois « exige de l'Iraq qu'il coopère avec le Secrétaire général à ces fins » (§ 7) et « insiste pour que l'Iraq permette [l'auteur souligne] un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Iraq et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires » (§ 3).

La référence à la « permission » attendue de l'Iraq a conduit le ministre des Affaires étrangères de ce pays à se féliciter que sa souveraineté s'en trouve préservée et à considérer que la présence humanitaire étrangère était fondée sur les accords du 8 avril 1991 (création de « centres » et de « relais humanitaires ») et du 23 mai 1991 (installation de « gardes bleus ») conclus entre les Nations unies et l'Iraq. Et en effet, même si l'on peut considérer que l'« exigence » de coopération figurant dans le paragraphe 7 de la résolution ne laissait guère de choix aux autorités iraqiennes, il n'en reste pas moins que le Conseil a jugé prudent d'« insister » pour que l'Iraq « permette » cet accès. Le procédé n'est pas sans rappeler celui utilisé deux jours plus tôt dans plusieurs dispositions de la **résolution 687 (1991)** par lesquelles le Conseil de sécurité impose à l'Iraq, par exemple, de notifier « officiellement au Secrétaire général et au Conseil de sécurité son *acceptation* des dispositions qui précèdent » (§ 33) – curieuse technique imposant à un « condamné » de ratifier la sentence énonçant son châtement, mais que l'on retrouve dans la résolution 688.

Cette prudence du Conseil est confirmée par deux passages clés du préambule : le rappel des « dispositions de l'article 2, § 7, de la Charte des Nations Unies » (une mention absente de la résolution 687, mais sur laquelle plusieurs États – l'Équateur, l'Inde, la Roumanie, la Turquie, l'URSS et le Zaïre – ont insisté durant les débats (5 avril 1991, S/PV.2982), dans lequel il faut peut-être voir davantage l'invocation de l'exception – « ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII » – qu'une référence au principe posé dans cette disposition : celui de la non-intervention « dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État », puis la

réaffirmation de « l'engagement pris par tous les États membres de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Iraq et de tous les États de la zone », reprise du paragraphe 3 du préambule de la **résolution 687 (1991)**.

À vrai dire, le Conseil ne s'est jamais départi de cette révérence « souverainiste » – qui caractérise également les résolutions précitées de l'Assemblée générale qui, pour sa part, ne manque pas d'insister sur « la souveraineté des États affectés et le rôle premier qui leur revient » – dans les très nombreuses résolutions ultérieures par lesquelles il a demandé aux États d'apporter une assistance humanitaire à des populations éprouvées. Il s'agit là aussi d'un trait marquant qui caractérise la responsabilité de protéger telle que la formalisent les textes du Millénaire qui insistent sur le fait que « [c]'est à chaque État qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité » (Document final du Sommet mondial de 2005, 24 octobre 2005, A/RES/60/1, § 138 ; v. aussi le rapport du secrétaire général sur « La mise en œuvre de la responsabilité de protéger », 12 janvier 2009, A/63/677, § 10, dont l'Assemblée générale a pris acte par sa résolution 63/308 du 14 septembre 2009 : « la responsabilité de protéger est l'alliée, et non l'adversaire, de la souveraineté. Elle découle du concept positif et affirmatif de la souveraineté en tant que responsabilité, et non de l'idée plus étroite d'intervention humanitaire »).

Une application ambiguë de l'article 39 de la Charte

En visant « l'indépendance politique de l'Iraq et de tous les États de la zone », le Conseil de sécurité amorce l'autre volet de la résolution annoncé plus nettement dans l'alinéa 3 du préambule dans lequel il recourt à une périphrase laborieuse, fruit d'un compromis.

Déclarer que, pour citer l'explication de vote du représentant de la France après l'adoption de la résolution, « [d]es violations des droits de l'homme telles que celles actuellement constatées deviennent d'intérêt international lorsqu'elles prennent de telles proportions, atteignant la dimension d'un crime contre l'humanité » (S/PV.2982) et que la répression contre certaines parties de la population iraquienne constituait en elle-même une menace contre la paix (voir aussi dans le même sens les déclarations de plusieurs États membres de la Communauté européenne), c'eût été admettre que la répression interne pouvait constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales. Mais c'était sans doute prématuré et ce n'est pas exactement ce que fait la résolution 688. Comme le relève Sir David Hannay, représentant britannique au Conseil de sécurité lors de son adoption, la position solidariste de la France n'a pu s'imposer face au soutien majoritaire apporté aux principes de souveraineté et de non-intervention et aux craintes de certains de devenir la prochaine cible d'une intervention.

Sans aller jusqu'à affirmer comme les opposants au projet de résolution (Cuba, Iraq, Yémen, Zimbabwe) que celui-ci créait « un précédent dangereux susceptible de détourner le Conseil de ses fonctions et responsabilités premières, qui sont de sauvegarder la paix et la sécurité internationales et de l'amener à s'occuper des affaires intérieures des pays », plusieurs intervenants ont marqué leur inquiétude face à une rupture avec la lettre de la Charte (le chapitre VII concerne les menaces contre la paix et la sécurité internationales) et la pratique antérieure (S/PV.2982). Ainsi, le Pakistan, l'Iran ou la Côte d'Ivoire rappellent leur attachement au principe de non-ingérence tout en reconnaissant l'existence d'une menace contre la paix (*ibid.*). Ce n'est donc pas la répression iraquienne menée en territoire iraquien contre des populations iraquiennes qui constitue la menace, mais le « flux massif des réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci (...) des violations de frontières » occasionnés par la répression.

Le paragraphe 1^{er} du dispositif reflète également ce compromis. Ce n'est pas la répression qui, par elle-même, constitue la menace contre la paix et la sécurité internationales, mais ses conséquences. Cela apaise les craintes exprimées par la Roumanie, l'Équateur ou le Zaïre mais pas celles de la Chine ou de l'Inde (S/PV.2982). Toutes deux s'abstiennent, l'Inde soulignant que, selon elle, « le Conseil aurait dû se concentrer sur l'aspect de la paix et de la sécurité, qui correspond au mandat que lui confère la Charte, et laisser les autres aspects à d'autres organes plus compétents des Nations Unies ».

Le paragraphe 2 déduit de cette approche prudente la conséquence logique que la fin de la répression qu'il « exige » sans délai de la part de l'Iraq, ne fera que « contribuer à éliminer la menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région » (l'auteur souligne). Mais le Conseil se garde d'aller plus loin et, pour ce qui est des suites concrètes à donner à cette « exigence », il se borne à *exprimer* « l'espoir qu'un large dialogue s'instaurera en vue d'assurer le respect des droits de l'homme et des droits politiques de tous les citoyens iraqiens ».

Bien que cela eût été âprement contesté, il ne paraît guère douteux que la résolution 688 (1991) s'inscrit dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Certes, il n'en est pas fait expressément mention ; mais comme l'a rappelé la CIJ dans l'affaire de la *Namibie*, « [i]l faut soigneusement analyser le libellé d'une résolution du Conseil de sécurité avant de pouvoir conclure à son effet obligatoire. Étant donné le caractère des pouvoirs découlant de l'article 25, il convient de déterminer dans chaque cas si ces pouvoirs ont été en fait exercés, compte tenu des termes de la résolution à interpréter, des débats qui ont précédé son adoption, des dispositions de la Charte invoquées et en général de tous les éléments qui pourraient aider à préciser les conséquences juridiques de la résolution du Conseil de sécurité » (CIJ, avis consultatif, 21 juin

1971). En l'espèce, l'alinéa 1^{er} du préambule plaide en faveur du rattachement au chapitre VII (même si l'article 24 auquel il fait allusion « coiffe » à la fois les chapitres VI et VII). Surtout, la mention répétée d'une menace contre la paix et la sécurité internationales ne laisse guère de doute sur la volonté du Conseil de faire application des dispositions du chapitre VII quoique l'on puisse hésiter sur son fondement précis.

On pourrait considérer que les prudences de la résolution 688 (1991) la rattachent à l'article 40 de la Charte. Les mots « condamne » ou « exige » s'accordent cependant mal avec la neutralité inhérente à cette disposition. L'hypothèse la plus plausible est que le Conseil a entendu mettre en œuvre l'article 39 qui lui permet de constater « l'existence d'une menace contre la paix » – ce qu'il fait.

Au demeurant, quelle qu'ait pu être le fondement juridique de la résolution 688, et bien qu'il ait été expressément déclaré qu'elle ne saurait constituer un précédent (v. la Roumanie et le Yémen, S/PV.2982), elle a ouvert la voie à une longue série de décisions du Conseil, ouvertement prises dans le cadre du chapitre VII et sur la base de l'article 39. Pour certains, ceci est à relativiser, les résolutions concernant la situation en Afrique du Sud constituant des précédents antérieurs (v. notamment les résolutions 181 et 182 (1963), 191 (1964), 282 (1970), 311 (1972), 392 (1976), 417 et 418 (1977) et 473 (1980)), constatant que des catastrophes humanitaires purement ou essentiellement internes constituaient des menaces contre la paix et la sécurité internationales. Tel a été le cas s'agissant d'« actes de terrorisme international » à propos des attentats aériens de Lockerbie et du vol UTA 772 attribués à la Libye (résolutions 731 et 748 (1992); résolutions 1054 et 1070 (1996) dirigées contre le Soudan) et après les attentats du 11 septembre 2001 (résolutions 1373 (2001), justifiant le recours au chapitre VII de la Charte, et 1377 (2001), qui évoque « l'une des menaces les plus graves à la paix »). Ont également été qualifiées de menaces contre la paix d'autres situations concernant bien davantage la paix civile que les relations internationales, s'agissant par exemple de la « tragédie humaine » constituée par la situation en Somalie (v. les résolutions 733, 746 et 794 (1992), 897 (1994), 1587 (2005), 1863 (2009)), de la « crise humanitaire » au Rwanda (résolution 929 (1994)), de l'éviction du président démocratiquement élu en Haïti (résolution 940 (1994)), de la situation en Sierra Leone (résolution 1132 (1997)), des guerres civiles au Liberia (résolutions 788 (1992), 1579 (2004), 2025 (2011)), en Angola (résolutions 864 (1993), 1127 (1997)), en Afghanistan (déclaration du président du Conseil de sécurité du 15 février 1996), dans la région des Grands Lacs (résolution 1080 (1996)), en Albanie (résolution 1114 (1997)), en République centrafricaine (résolutions 1125 (1997), 1155 (1998)), en République démocratique du Congo

(résolutions 1484 (2003), 2053 (2012)), ou en Côte d'Ivoire (résolutions 1572 (2004), 1975 (2011)), en Haïti (résolutions 1529 (2004), 1840 (2008), 2012 (2011)), au Burundi (résolution 1545 (2004)), au Soudan (résolutions 1556 (2004), 1714 (2006), 1841 (2008)), ou en Libye (résolution 1973 (2011)).

Une justification fallacieuse d'actions à la licéité douteuse

Dès les explications de vote qui ont suivi l'adoption de la résolution 688 (1991), le représentant des États-Unis au Conseil de sécurité avait proclamé l'intention de son pays de parachuter « en Iraq du Nord des vivres, des couvertures, des vêtements, des tentes et d'autres articles de secours à l'intention des civils qui souffrent » et de continuer à apporter une aide militaire aux personnes déplacées au Sud de l'Iraq (S/PV.2982). Et c'est sous couvert de la résolution que les États-Unis, la France et le Royaume-Uni ont, dès les jours qui ont suivi son adoption, offert une protection armée aux Kurdes d'Iraq dans le cadre de l'opération *Provide Comfort* menée par ces trois États et à laquelle dix autres États se sont associés.

L'opération a été menée en deux phases, la première se déroulant jusqu'au 24 juillet 1991 et la seconde de cette date au 31 décembre 1996, après que la France s'en fût retirée car « le volet humanitaire ne figur[ait] pas dans ce nouveau dispositif » qui est devenu l'opération *Northern Watch*, simple mission de patrouille aérienne, pendant de celle menée au sud du 33^e puis du 32^e parallèle sous le nom de *Southern Watch* entre 1992 et 2003. *Provide Comfort* s'est traduite en particulier par la création d'une zone de sécurité de plusieurs milliers de kilomètres carrés et, suite à une proclamation du président américain George H.W. Bush en date du 7 avril, une zone d'exclusion aérienne (*no-fly zone*) fut instaurée au nord du 36^e parallèle. L'Iraq ayant toujours refusé de reconnaître la licéité de ces décisions, de nombreux incidents ont opposé son aviation, qui survolait les zones d'exclusion ou de patrouille, à celle des alliés ou à leur défense antiaérienne entre 1992 et 2003.

Les promoteurs de l'opération *Provide Comfort* ont invoqué la résolution 688 (1991) pour tenter de justifier ces zones en droit (S/PV.3139, S/PV.3980). Ce n'est guère convaincant. Une lecture de bonne foi de la résolution montre en effet que le Conseil n'a ni décidé de mesure « n'impliquant pas l'emploi de la force armée » au titre de l'article 41, ni jugé nécessaire d'entreprendre une quelconque action armée en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales sur la base de l'article 42. Et il n'a évidemment pu « inviter les Membres des Nations Unies à appliquer » des mesures qu'il n'a pas prises ; il ne serait assurément pas acceptable de considérer que la simple condamnation d'un État par le Conseil de sécurité – fût-ce dans le cadre du chapitre VII – constitue un blanc-seing donné aux autres États membres pour en assurer l'exécution

forcée. « La thèse du manque de fondement juridique de cette action est d'ailleurs confortée par la déclaration du Secrétaire général de l'ONU [(De *Standaard*, 11 avril 1991 et *De Morgen*, 18 avril 1991)] selon laquelle il aurait été nécessaire soit d'adopter une autre résolution pour envoyer des troupes des Nations Unies mener une action coercitive dans la région, soit d'obtenir le consentement de l'Iraq pour faire stationner pareilles troupes sur son territoire » (O. Corten, P. Klein, 1992).

En outre, le fait que le Conseil de sécurité n'a jamais condamné cette exécution forcée n'est pas un argument tenable en faveur de sa licéité : il ne les a pas approuvées non plus – et la quasi-certitude d'un veto chinois et, peut-être, soviétique (bien qu'au départ l'URSS eût approuvé l'opération), voire le risque d'absence de majorité rendaient une telle tentative de légitimation fort hasardeuse – comme elle l'a été lorsqu'il s'est agi de justifier les frappes contre la Serbie dans le cas du Kosovo sur le fondement des résolutions 1160 (1998) et 1199 (1998) qui, elles aussi, condamnent l'attitude de l'État cible mais sans le moins du monde prévoir ou autoriser de mesures pour leur mise en œuvre. Et, en ce qui concerne plus précisément les zones d'exclusion aérienne, la résolution 688 (1991) ne fait pas la moindre allusion à de telles zones – alors que le Conseil de sécurité a autorisé expressément leur création dans le cas de la Bosnie-Herzégovine par les résolutions 781 (1992) et 816 (1993) et en Libye par la **résolution 1973 (2011)**.

Pour défendre la licéité de l'opération, les autorités américaines ont tenté de contourner la difficulté en invoquant conjointement la résolution 688 et la **résolution 678 (1990)** du 28 novembre 1990 par laquelle le Conseil de sécurité avait autorisé « les États Membres qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien, si au 15 janvier 1991 l'Iraq n'a pas pleinement appliqué les résolutions susmentionnées (...), à user de tous les moyens nécessaires [expression dont on sait qu'elle revient à autoriser l'usage de la force armée] pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) *et toutes les résolutions pertinentes adoptées ultérieurement* et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région » (italiques de l'auteur). Se fondant sur l'expression en italiques, les promoteurs de l'opération ont fait valoir que la résolution 688 (1991) étant postérieure à la résolution 678, elle était implicitement visée par celle-ci.

Ici encore, on ne peut, raisonnablement considérer que cette interprétation est conforme au sens naturel des mots : l'expression en cause vise à l'évidence les résolutions prises depuis l'adoption de la résolution 660, et non les textes postérieurs (voir les condamnations très fermes de la Russie, de la Chine, du mouvement des Non-alignés et de la Ligue arabe). Cette position est d'autant moins convaincante que la résolution 678 concerne « la situation entre l'Iraq et le Koweït » alors que la résolution 688 est relative à la répression de l'Iraq contre les Kurdes et les chiites.

Reconnaissant le caractère artificiel d'un tel raisonnement, le ministre britannique des Affaires étrangères a, plus simplement, admis que : « La justification juridique des patrouilles dans la zone d'exclusion aérienne ne repose pas sur la résolution 688 du Conseil de sécurité. Telle n'est pas la position du gouvernement. En termes de justification humanitaire, nous avons le droit de patrouiller dans les zones d'exclusion aérienne pour empêcher une grave crise humanitaire. Il s'agit là de la justification juridique en droit international. Elle ne repose pas sur la résolution 688, même si cette résolution appuie la position que nous avons adoptée » (House of Commons Hansard, Debates, 26 février 2001). Pour être plus franche, cette position n'est pas forcément plus convaincante car l'on peut estimer avec la CIJ que « l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect des droits de l'homme » (arrêt, 27 juin 1986, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*). En tout cas, force est d'admettre que si, dans des situations extrêmes, l'usage de la force peut être moralement et politiquement nécessaire, il n'est pas justifié en droit en l'absence d'une autorisation expresse du Conseil de sécurité.

Alain Pellet

Références

S/RES/181 (1963); S/RES/182 (1963); S/RES/191 (1964);
S/RES/282 (1970); S/RES/311 (1972); S/RES/392 (1976);
S/RES/417 (1977); **S/RES/418 (1977)**; S/RES/473 (1980);
S/RES/660 (1990); **S/RES/678 (1990)**; **S/RES/687 (1991)**;
S/RES/731 (1992); S/RES/733 (1992); S/RES/746 (1992);
S/RES/748 (1992); S/RES/781 (1992); S/RES/788 (1992);
S/RES/794 (1992); S/RES/816 (1993); S/RES/864 (1993);
S/RES/897 (1994); **S/RES/929 (1994)**; **S/RES/940 (1994)**;
S/RES/1054 (1996); S/RES/1070 (1996); S/RES/1080 (1996);
S/RES/1114 (1997); S/RES/1125 (1997); S/RES/1127 (1997);
S/RES/1132 (1997); S/RES/1155 (1998); S/RES/1160 (1998);
S/RES/1199 (1998); **S/RES/1373 (2001)**; S/RES/1484 (2003);
S/RES/1545 (2004); S/RES/1529 (2004); S/RES/1556 (2004);
S/RES/1572 (2004); S/RES/1579 (2004); S/RES/1587 (2005);
S/RES/1714 (2006); S/RES/1840 (2008); S/RES/1841 (2008);
S/RES/1863 (2009); **S/RES/1973 (2011)**; S/RES/1975 (2011);
S/RES/2012 (2011); S/RES/2025 (2011); S/RES/2053 (2012).

BETTATI (M.), « Un droit d'ingérence ? », *Revue générale de droit international public*, n° 3, 1991, p. 639-669.

CARPENTIER (C.), « La résolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité : quel devoir d'ingérence ? », *Études internationales*, vol. XXIII, n° 2, 1992, p. 279-317.

CORTEN (O.), KLEIN (P.), *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruxelles, Bruylant, 1992, XIII-283 p., spécialement p. 223-240.

EVANS (C.E.), « The Concept of "Threat to Peace" and Humanitarian Concerns: Probing the Limits of Chapter VII of the U.N. Charter », *Transnational Law & Contemporary Problems*, vol. 5, n° 1, 1995, p. 213-235.

GALLANT (J.A.), « Humanitarian Intervention and Security Council Resolution 688: A Reappraisal in Light of a Changing World Order », *American University Journal of International Law and Policy*, été 1992, p. 881-920.

STROMSETH (J.E.), « Iraq's Repression of its Civilian Population: Collective Responses and Continuing Challenges », in DAMROSCH (L.F.) (ed.), *Enforcing Restraint – Collective Intervention in Internal Conflicts*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993, p. 77-118.

16

693 (1991) : EL SALVADOR

**Amérique latine
Consolidation de la paix
Droits de l'homme
Opérations de paix**

Résolution 693 (1991) du 20 mai 1991

La résolution 693 organise l'intervention des Nations unies dans le règlement de la guerre civile au Salvador. Initialement pensée comme une mission de vérification d'un accord sur les droits de l'homme, elle voit ses objectifs grandir avec la signature de l'accord de paix final et met ainsi en place la première opération de maintien de la paix de deuxième génération et la première à être déployée alors que le conflit n'est pas terminé.

Le Conseil de sécurité,

Rappelant sa résolution 637 (1989) du 27 juillet 1989, dans laquelle il a apporté son soutien sans réserve au Secrétaire général pour qu'il poursuive sa mission de bons offices en Amérique centrale,

Rappelant également l'accord de Genève du 4 avril 1990 et l'Ordre du jour de Caracas du 21 mai 1990 dont sont convenus le Gouvernement d'El Salvador et le Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional,

Profondément préoccupé par la persistance et l'intensification du climat de violence en El Salvador, qui affecte gravement la population civile, et soulignant qu'il importe donc d'appliquer intégralement l'Accord relatif aux droits de l'homme conclu entre les deux parties à San José le 26 juillet 1990,

Se félicitant des accords de Mexico conclus entre les deux parties le 27 avril 1991,

Ayant examiné les rapports du Secrétaire général en date des 21 décembre 1990 et 16 avril et 20 mai 1991,

Rendant hommage au Secrétaire général et à son représentant personnel pour l'Amérique centrale pour leurs bons offices, et exprimant son plein appui aux efforts qu'ils poursuivent pour faciliter un règlement pacifique du conflit en El Salvador,

Soulignant la grande importance qu'il attache à ce que les deux parties fassent preuve de modération et de retenue afin d'assurer la sécurité de