

LE CONSEIL DE SÉCURITÉ
ENTRE AUTORISATION DE LA LÉGITIME DÉFENSE
ET SUBSTITUTION DE LA SÉCURITÉ COLLECTIVE :
REMARQUES AU SUJET DE LA RÉSOLUTION 1546 (2004)

Mon intention est d'analyser dans ce rapport les aspects principaux et les plus caractéristiques de la Résolution 1546 (2004) relative à l'Irak, adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité le 8 juin 2004.

Je n'entends toutefois pas me borner à une étude de cas d'espèce : mon but est de mettre en lumière les tendances dont ladite résolution témoigne pour ce qui est de la manière de concevoir la sécurité collective et le rôle du Conseil en la matière. En effet, ce document prête singulièrement à un tel genre d'évaluations, non seulement du fait même d'avoir recueilli l'unanimité des membres du Conseil, mais surtout parce qu'il représente le point culminant (pour l'heure) du retour des Nations Unies sur le dossier irakien : un retour impliquant la résorption et le dépassement des tensions et oppositions qui avaient éclaté autour du lancement de l'opération militaire américano-britannique « *Iraqi Freedom* » contre l'Irak de Saddam de mars-avril 2003.

Dans le titre que j'ai choisi j'évoque deux voies – toutes deux l'éloignant du droit chemin prévu pour lui par la Charte – dans lesquelles le Conseil semble engagé. C'est de la deuxième (celle l'amenant à accepter de se laisser substituer dans le domaine de la sécurité collective) que j'entends discuter aujourd'hui. Quant à la première, je me bornerai à rappeler ici ce que plusieurs observateurs (parmi lesquels, par exemple, Patrick Daillier et moi-même, dans le récent colloque d'Aix-en Provence en l'honneur d'Ahmed Mahiou sur « Les Nations Unies et l'Afghanistan », dont les actes ont été publiés aux éditions Pedone) ont remarqué à diverses occasions : différemment de ce que proclame la Charte, qui conçoit la légitime défense comme un droit propre des Etats à exercer par ceux-ci dans l'urgence, en attendant que le Conseil de sécurité ait le temps de décider d'intervenir contre l'agresseur, on voit de nos jours le Conseil se tailler une place dans ce secteur en décernant des autorisations, voire en se souciant de l'organisation de l'action à venir des défenseurs. Ainsi, nous nous souvenons tous de la

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France

tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

LE CONSEIL DE SÉCURITÉ ENTRE AUTORISATION DE LA LÉGITIME DÉFENSE...

thèse soutenue par une partie consistante de la doctrine d'après laquelle, lors de la crise du Golfe de 1990-91, ce que le Conseil avait autorisé au moyen de la Résolution 678 (1990) devrait être vu, non pas comme une mesure relevant de la logique de l'article 42 de la Charte, mais comme une opération de légitime défense collective à mener en coopération avec le Gouvernement du Koweït agressé par l'Irak. Ainsi, encore plus nettement cette fois-ci, on a vu le Conseil de sécurité, face aux attentats terroristes du 11 décembre 2001, reconnaître de manière préventive le droit des Etats-Unis de réagir en légitime défense, « bénissant » ainsi d'avance, en quelque sorte (par les Résolutions 1368 et 1373 de septembre 2001), l'opération militaire « afghane » contre les Taliban et Al-Qaeda qui allait être lancée le 7 octobre suivant.

Revenons, après ce bref rappel de la première, à la deuxième voie : le Conseil, non seulement n'est pas en mesure d'empêcher que d'autres, en violation de la Charte, se lancent à sa place dans des entreprises de sécurité collective unilatéralement décidées, mais finit ensuite – dirait-on – par reprendre à son compte leur action, et même par la légitimer *ex post*. C'est du moins ce qui, d'après certains d'entre nous (c'est le cas notamment d'Alain Pellet et de moi-même), s'est passé dans l'affaire du Kosovo, lorsque la Résolution 1244 (1999) est venue ratifier en substance ce que les Etats membres de l'O.T.A.N. avaient fait au mépris flagrant de la Charte : en effet, les résultats obtenus par ceux-ci au moyen de la lourde opération militaire contre la Yougoslavie de mars-juin 1999 (qui n'avait été nullement autorisée, ainsi que l'exige l'article 53) ont « réjoui » le Conseil qui les a faits siens, les a validés et a construit sur eux toute la panoplie de mesures, débouchant sur l'administration onusienne du Kosovo, dont on sait qu'elle est toujours en cours. Ce dossier, et le houleux débat y relatif, ne sont certes pas à rouvrir maintenant. Il convient en revanche d'examiner le dossier irakien afin de voir si par hasard les résolutions du Conseil venues après la fin de l'opération « *Iraqi Freedom* » ne seraient pas à interpréter en fin de compte de façon fondamentalement similaire.

La prémisse, implicite jusqu'ici, qui est à la base des remarques suivantes, doit être explicitée *in limine*, afin d'enlever dès le départ toute éventuelle ambiguïté : pour moi, il n'y a aucun doute que l'opération *Iraqi Freedom*, malgré les prétentions de ceux qui l'ont montée et menée, était clairement illégale d'après la Charte, à défaut d'autorisation par le Conseil de sécurité. Je veux dire par là que je n'ai aucune hésitation à me ranger du côté du courant d'opinion (absolument majoritaire d'ailleurs – on le sait – dans la doctrine, mais aussi dans les milieux diplomatiques, sous réserve bien entendu de ceux

proches des auteurs de l'opération et de leurs associés) contestant que la Résolution 1441 (2002), malgré la logique de compromis dont elle est empreinte, puisse sérieusement être lue comme ayant décerné aux Etats une quelconque permission tacite à employer la force contre l'Irak, et contestant également toute possibilité de considérer un tel emploi comme légitimé d'avance grâce à un prétendu effet se prolongeant dans le temps des vieilles résolutions des années 1990-91 relatives à l'agression irakienne contre le Koweït¹. Inutile de s'étendre sur de telles – à mon sens du moins – évidences.

1. LOGIQUE DU FAIT ACCOMPLI

Une fois le fait illicite perpétré, cependant, peut-on dire que la logique du fait accompli n'a pas fini par prévaloir à l'O.N.U. ?

Le parti des Etats (importants comme la France, l'Allemagne, la Fédération de Russie ou la Chine, pour ne nommer qu'eux, voire moins importants) que la violation des principes de la Charte avait vivement ému, a-t-il vraiment maintenu à la longue – comme il l'a allégué – une attitude empêchant la légalisation de l'illégalité ? Il y a de quoi en douter, si l'on regarde de près le *crescendo* de résolutions adoptées ultérieurement par le Conseil, à partir de la 1472 du 28 mars 2003 jusqu'à la 1546 de l'année suivante qui, à mon sens, passe carrément l'éponge, c'est-à-dire achève le processus de « régularisation » (ou, si l'on préfère, de « digestion ») de l'irrégularité.

Avançons cependant par « paliers ». Certes, on ne saurait interpréter de la sorte les résolutions qui, d'une part, rappellent aux « puissances occupantes » de l'Irak les obligations de caractère *lato sensu* humanitaire établies par les instruments internationaux pertinents, avant tout par la quatrième Convention de Genève de 1949 ou le Règlement de La Haye de 1907 et, d'autre part, engagent la communauté internationale à apporter au peuple irakien l'assistance humanitaire appropriée, en y ajoutant la mise en place du dispositif onusien nécessaire, dans le cadre d'une stratégie visant le rétablissement à venir de la paix. Tel est le cas, avant tout, de la Résolution 1472 (2003), déjà citée, dont la logique fondamentale la rapproche des très nombreux documents par lesquels les Nations Unies, face à l'éclatement d'un conflit, se placent dans l'optique du *jus in bello* (ou « droit de Genève ») et insistent sur la nécessité d'en respecter les principes et l'esprit.

¹ Pour une analyse très précise, riche et complète du dossier irakien à partir de 1990 jusqu'à aujourd'hui, comportant des commentaires fort satisfaisants de chacune des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, voir le bel ouvrage de U. Villani, *L'ONU e la crisi del Golfo*, Bari 2005. Ce livre contient aussi une bibliographie exhaustive sur le sujet.