

## Symposium: The Gulf War and its Aftermath

### La sécurité collective et la crise du Golfe

*Christian Dominicé\**

1. Chacun convient qu'avec la crise du Golfe et les actions entreprises à cette occasion, c'est un chapitre nouveau, et inédit, de l'histoire de l'Organisation des Nations Unies qui a été écrit, et qui d'ailleurs n'est pas encore achevé.

Divers aspects des décisions et interventions de l'ONU, et principalement, en son nom, du Conseil de Sécurité, vont retenir l'attention de la doctrine. Leur dimension juridique présente un intérêt considérable.<sup>1</sup>

La question de la sécurité collective prend un relief tout particulier. Faut-il penser que nous sommes à l'aube d'une ère nouvelle? Il serait probablement prématuré de l'affirmer, mais il est évident que l'action collective entreprise pour libérer le Koweït, sous l'égide du Conseil de Sécurité, tranche singulièrement avec la paralysie qui, si longtemps, fit obstacle à l'application du Chapitre VII de la Charte.

Le propos de cet article est de rappeler les traits essentiels de la sécurité collective (I), de considérer plus particulièrement les actions menées à ce titre dans la crise du Golfe (II), et enfin de s'interroger sur les enseignements qu'on en peut tirer (III).

\* Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Genève et à l'Institut universitaire de hautes études internationales. Secrétaire général de l'Institut de droit international.

<sup>1</sup> Pour une relation des événements et des décisions du Conseil de Sécurité, voir notamment la Chronique du Professeur Ch. Rousseau dans la *RGDIP* (1990) 1091-1100, (1991) 149-153 et 468-474.

## I. La contrainte au cœur de la sécurité collective

### A. La réaction collective

2. On sait que la notion de sécurité collective peut être entendue dans deux sens différents. Dans l'histoire, elle apparaît tout d'abord pour décrire un système d'alliances ou de garanties par lesquelles des Etats prennent mutuellement l'engagement de s'unir pour faire face à des périls extérieurs, et de se porter secours en cas d'attaque dirigée contre l'un d'eux.<sup>2</sup> C'est la conception qui inspire les alliances militaires contemporaines, et l'on peut admettre que la référence à la légitime défense collective dans l'article 51 de la Charte des Nations Unies<sup>3</sup> donne une base juridique solide aux alliances défensives.

L'autre signification de cette expression est celle qu'elle revêt pour qualifier un système de sécurité tourné vers l'intérieur. C'est là l'une des préoccupations majeures de la communauté internationale depuis la Première guerre mondiale, au point que c'est sur cette idée que furent construits tant le Pacte de la Société des Nations que la Charte des Nations Unies.<sup>4</sup>

Il s'agit d'instaurer une communauté conventionnelle au sein de laquelle il est prévu (i) que chacun doit respecter certains principes essentiels, et (ii) que la transgression de ces principes par l'un des membres suscite contre lui la réaction collective des autres.<sup>5</sup>

3. On sait comment le Pacte de la S.D.N., fondé certainement sur l'idée qu'il y avait lieu, au premier chef, de prévenir les différends, et que la menace de sanctions collectives devait exercer un effet de dissuasion, mit l'accent sur les règles de procédure, sans formuler une interdiction complète de la guerre. On sait aussi comment le système de sanctions institué par le Pacte se révéla défectueux.<sup>6</sup>

La Charte des Nations Unies, dont le Chapitre VII va particulièrement retenir notre attention, traduit en règles juridiques la conception de base de la sécurité collective, qui repose sur deux piliers.

2 Jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, les Cantons suisses – il n'y avait pas de Constitution de la Confédération – furent unis entre eux par un réseau d'accords par lesquels les contractants s'engageaient à se porter mutuellement secours, cf. W. Rappard, *Cinq siècles de sécurité collective (1291-1798). Les expériences de la Suisse sous le régime des pactes de secours mutuels* (1945).

3 Pour la Charte des Nations Unies, il y a lieu de se référer notamment aux commentaires suivants: L.M. Goodrich, E.H. Hambro, A.P. Simons, *Charter of the United Nations* (1969); J.P. Cot, A. Pellet, *La Charte des Nations Unies* (1985); B. Simma *et al.*, *Charta der Vereinten Nationen, Kommentar* (1991).

4 Cf. Cavarté, «Les sanctions dans le Pacte de la S.D.N. et dans la Charte des N.U.», *RGDIP* (1950) 647 *et s.*

5 Cf. M. Virally, *L'Organisation mondiale* (1972) 456. Voir aussi H. Kelsen, *Collective Security under International Law* (1958) 1.

6 M. Virally, *op. cit.*, p. 459.

Le premier pilier, constitué par les règles de comportement, en somme le code de conduite des Etats, comprend l'obligation pour eux de régler leurs différends par des moyens pacifiques (article 2, 3), et l'interdiction du recours à la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies (article 2, 4) – sous réserve de la légitime défense individuelle ou collective (article 51).

Le deuxième pilier est constitué par les mesures collectives, dont on sait qu'elles incombent au Conseil de Sécurité, qui a le pouvoir de qualifier des comportements (article 39), et par conséquent désigner le coupable, ainsi que de recommander, d'ordonner ou de prendre lui-même des mesures pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, selon les termes des articles 40 (mesures provisoires), 41 (mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée) et 42 (mesures militaires). Les architectes de la Charte vouèrent un grand soin à cet aménagement de la réaction collective.

## B. La contrainte

4. Le terme «mesures» étant somme toute assez neutre, la doctrine, pour parler du système institué par le Chapitre VII, recourt volontiers à la notion de *sanctions*,<sup>7</sup> qui, il faut l'observer, n'est pas un terme utilisé dans le texte de la Charte.<sup>8</sup> Cet usage utile et pratique a été consacré par le Conseil de Sécurité lui-même, qui, dans la résolution 665 (1990), rappelle qu'il a décidé de prendre des «sanctions économiques» contre l'Iraq.<sup>9</sup>

Cependant, il ne faudrait pas en déduire hâtivement que l'on est en présence d'un mécanisme de caractère essentiellement répressif. Assurément, on peut reconnaître certains traits répressifs.<sup>10</sup> Mais l'esprit du système est manifestement ailleurs, et nous verrons que l'affaire du Golfe en fournit une excellente illustration.

Ce qui est recherché par l'application des mesures du Chapitre VII, c'est la modification du comportement de l'Etat qui a été désigné comme fauteur de trouble. Il s'agit, s'il se livre à une agression, de l'obliger à y mettre un terme, s'il occupe le

<sup>7</sup> On rappellera que, dans le projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats, la version originale de l'article 30, présentée par Roberto Ago, était intitulée «exercice légitime d'une sanction» (ACDI (1979) vol. II, 1ère partie, 40). La Commission préférera utiliser le terme de «contre-mesures», précisément pour réserver celui de «sanctions» aux mesures adoptées en vertu d'une décision prise par une organisation internationale (ACDI (1979) vol. II, 2e partie, 134). Sur ce concept de sanctions, voir le 3e rapport de l'actuel Rapporteur spécial, le professeur G. Arangio-Ruiz, UN Doc./A/CN.4/440, 7-8.

<sup>8</sup> Cf. J. Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, Etudes théoriques de la coercition non militaire* (1974) 1.

<sup>9</sup> Il s'agit du deuxième considérant du préambule: «Ayant décidé, dans sa résolution 661 (1990), de prendre des sanctions économiques conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies». A l'occasion de l'affaire rhodésienne, le Conseil de Sécurité a aussi utilisé le terme «sanction» dans la résolution 288 (1970).

<sup>10</sup> Cf. M. Virally, *op. cit.*, 451, le Chapitre 20 intitulé «La répression».

territoire d'autrui, de le contraindre à le restituer, et ce ne sont pas les seuls cas de figure. Il faut faire cesser un trouble, une situation illicite.

En bref, c'est bien la contrainte qui est au cœur du système de la Charte. On observe au demeurant que l'article 45 parle *expressis verbis* de «l'exécution combinée d'une action coercitive internationale». On s'en convainc d'autant mieux que cela correspond aux observations que l'on peut faire au sujet de la teneur et de la signification du droit international général: si, dans les relations «horizontales» entre Etats, quelques types de représailles sont susceptibles de présenter un certain caractère de vengeance – donc afflictif – leur fonction est de plus en plus reconnue comme étant au premier chef la contrainte. L'Etat qui prend contre un autre des contre-mesures vise à obtenir de celui-ci qu'il mette un terme à une situation illicite, ou qu'il s'acquitte d'une réparation.<sup>11</sup> Il en va de même de la sécurité collective.

Il nous paraît important de souligner cette finalité première du Chapitre VII, d'une part pour écarter l'idée que le droit international consacrerait – institutionnalisée – une sorte de répression collective,<sup>12</sup> et d'autre part pour définir la perspective dans laquelle il y a lieu d'apprécier les décisions et actions du Conseil de Sécurité, ce qui ne manque pas de pertinence dans le cas particulier de la crise du Golfe.

### C. Les avatars des Nations Unies

5. Il n'y a pas lieu de s'arrêter longuement à l'histoire de la mise en œuvre des mesures coercitives du Chapitre VII jusqu'à l'été de 1990. Elle est bien mince.

Si le Conseil de Sécurité a pu constater, en juin 1950, *une rupture de la paix* du fait «de l'attaque dirigée contre la République de Corée par des forces armées venues de Corée du Nord»,<sup>13</sup> ce ne fut qu'à la faveur de l'absence de l'Union soviétique, et cela ne le conduisit pas à d'autres mesures que l'appel à la cessation immédiate des hostilités,<sup>14</sup> et la recommandation adressée aux Membres des Nations Unies «d'apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants et rétablir dans cette région la paix et la sécurité internationales.»<sup>15</sup> Les principes gouvernant la légitime défense individuelle et collective (article 51 de la Charte) autorisent un tel appui, y compris militaire, de sorte que l'on admet

11 Voir notamment les plus récents travaux de la Commission du droit international, plus particulièrement le Troisième Rapport de M. Arangio-Ruiz, du 10 juin 1991, UN Doc./A/ CN. 4/440, 22-25. Voir aussi Dominicé, «Les rapports entre le droit diplomatique et le système des contre-mesures entre Etats», in *Diplomazia e storia delle relazioni internazionali – Studi in onore di Enrico Serra* (1991) 795, 798.

12 Voir cependant, sur l'aspect répressif, Cavaré «Les sanctions dans le cadre de l'ONU», *RCADI*, vol. 80 (1952, I) 191, 196.

13 Résolution S/82 (1950) du 25 juin 1950; voir aussi les résolutions 83 (1950) du 27 juin 1950, 84 (1950) du 7 juillet 1950 et 85 (1950) du 31 juillet 1950.

14 Rés. S/82.

15 Rés. S/83.

généralement que les décisions du Conseil de Sécurité ont eu pour effet principal dans le cas particulier de confirmer la légitimité de l'assistance accordée à la République de Corée.<sup>16</sup>

Autres exemples, il a fallu, comme on l'a souligné,<sup>17</sup> les conditions particulières de l'Afrique australe pour que l'accord pût se faire entre les membres permanents du Conseil de Sécurité sur le principe de mesures coercitives visant la Rhodésie du Sud,<sup>18</sup> d'une part, et l'Afrique du Sud, d'autre part. Ce qui était au cœur de l'action du Conseil était la préoccupation de voir prendre fin la politique d'*apartheid*, et c'est ce qui l'incita à voir une menace contre la paix et la sécurité internationales tant dans la situation en Rhodésie du Sud<sup>19</sup> que dans l'acquisition par l'Afrique du Sud d'armes et de matériel connexe,<sup>20</sup> qualification – constatation selon l'article 39 – qui lui permit de prendre des mesures de contrainte. Dans le premier cas, ce furent, par touches successives,<sup>21</sup> des interdictions de plus en plus étendues visant plus particulièrement les relations économiques et commerciales, alors que dans le deuxième cas le Conseil de Sécurité ordonna la cessation de toute livraison à l'Afrique du Sud d'armes et de matériel connexe de tous types.<sup>22</sup>

6. Nous avons donc là deux exemples de mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée, au sens de l'article 41 de la Charte,<sup>23</sup> et il y a lieu également de faire mention de deux décisions concernant des mesures d'ordre militaire.

Dans le contexte de l'affaire rhodésienne, le Conseil de Sécurité pria le Gouvernement du Royaume-Uni «... d'empêcher, au besoin par la force, l'arrivée à Beira de navires dont on a lieu de croire qu'ils transportent du pétrole destiné à la Rhodésie du Sud ...» et l'habilita «... à saisir et à détenir le pétrolier connu sous le

16 Voir notamment I. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (1963) 331; D. Bowett, *Self-Defence in International Law* (1958) 194-195; H. Kelsen, *The Law of the United Nations* (1951) 927 et s.; J.A. Frowein, in B. Simma et al., *op. cit.*, 587.

17 M. Virally, *op. cit.*, 481.

18 Cf. P.M. Eisemann, *Les sanctions contre la Rhodésie* (1972); V. Gowlland-Debbas, *Collective Responses to Illegal Acts in International Law – United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia* (1990).

19 Résolution 217 (1965) du 20 novembre 1965, résolution 221 (1966) du 9 avril 1966, et surtout résolution S/232 (1966) du 16 décembre 1966, qui se réfère expressément aux articles 39 et 41 de la Charte.

20 Résolution 418 (1977) du 4 novembre 1977.

21 Résolution 232 (1966) déjà citée, puis 253 (1968) du 29 mai 1968, 277 (1970) du 18 mars 1970, 288 (1970) du 17 novembre 1970, 388 (1976) du 6 avril 1976, 409 (1977) du 27 mai 1977.

22 Résolution 418 (1977) du 4 novembre 1977.

23 Dans l'affaire rhodésienne, les résolutions du Conseil de Sécurité se réfèrent à l'article 41, ou au Chapitre VII, ou même aux deux (p. ex., résolution 277), alors que dans le cas de l'Afrique du Sud, la résolution 418 mentionne le Chapitre VII.

nom de Joanna-V...».<sup>24</sup> Cette décision ne manque pas d'intérêt; nous aurons l'occasion d'y faire allusion ultérieurement.

L'autre cas qui peut être brièvement mentionné ici est antérieur. Il concerne la crise congolaise. Au moment de la tentative de sécession du Katanga, le Conseil de Sécurité autorisa le Secrétaire général «... à entreprendre une action vigoureuse, y compris, le cas échéant, l'emploi de la force...» pour faire arrêter le personnel militaire et paramilitaire ne relevant pas du Commandement des Nations Unies, ainsi que les mercenaires.<sup>25</sup> Compte tenu du contexte dans lequel elle s'inscrit – une opération de maintien de la paix menée à la demande du Gouvernement du Congo et destinée à préserver l'intégrité territoriale de cet Etat – il ne faut pas voir dans cette action un cas d'application du Chapitre VII de la Charte. Quoi qu'il en soit de la controverse juridique, il est évident qu'il ne s'agit pas d'une mesure coercitive menée en réaction aux agissements d'un Etat contre un autre, mais de mesures de police visant l'ordre interne au Congo.<sup>26</sup>

7. On peut comprendre que, devant ce bilan, les commentateurs aient été unanimes – c'était l'évidence même – pour constater l'échec du système. Comme l'a si bien exprimé Michel Virally en 1971, propos qui ne fut pas démenti par la pratique subséquente, les sanctions «... ont cessé de constituer la pièce centrale d'un système de sécurité collective pratiquement abandonné.»<sup>27</sup>

Seule divergence observable entre les divers auteurs, l'analyse faite des opérations de maintien de la paix.<sup>28</sup> Il est vrai qu'elles ont revêtu, depuis la première opération de ce type, la FUNU de 1956, une importance indéniable. Il faut rappeler cependant que, mise à part la présence physique de forces militaires, elles ont peu de traits communs avec ce qui est envisagé dans le Chapitre VII de la Charte. Ces opérations sont fondées sur le consentement des Etats intéressés; elles ne présentent pas un caractère coercitif; elles ont pour objectif de prévenir, si faire se peut, l'aggravation de la situation, ou d'éviter la reprise des combats; enfin elles ne constituent pas une solution mais se veulent une mesure d'apaisement, devant permettre, si possible, la recherche d'une solution politique.

<sup>24</sup> Résolution 221 (1966), du 9 avril 1966.

<sup>25</sup> Résolution 169 (1961), du 24 novembre 1961.

<sup>26</sup> Dans son avis consultatif du 20 juillet 1962 concernant certaines dépenses des Nations Unies, la Cour internationale de Justice a indiqué: «... les actions de la FUNU et de l'ONUC ne sont pas des actions coercitives rentrant dans le cadre du Chapitre VII de la Charte...» (*C.I.J. Recueil* (1962) 151, 166).

<sup>27</sup> M. Virally, *op. cit.*, 481.

<sup>28</sup> Sur les opérations de maintien de la paix, la littérature est particulièrement abondante; on en trouve une mention substantielle dans le récent commentaire allemand de la Charte, B. Simma et al., *op. cit.*, 535. Voir aussi Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public* (3e éd., 1987) 861.

Pour d'aucuns, il est certain qu'il y a là, avec l'intervention des «casques bleus», une entreprise inattendue, originale.<sup>29</sup> Pour d'autres, il s'agit plutôt d'une sorte de dérive du système, un substitut au titre de la sécurité collective.<sup>30</sup>

8. Tel est le panorama de la doctrine plus de quarante ans après la création des Nations Unies: le Chapitre VII de la Charte, clef de voûte du système dans les intentions originelles, est resté pratiquement lettre morte; la sécurité collective a fait faillite, et l'on doit bien se contenter, à titre de maigre substitut, des opérations de maintien de la paix.

On comprendra donc que dès le mois d'août 1990, devant la réaction du Conseil de Sécurité face aux entreprises du Président iraquien contre le Koweït, l'on ait pu saluer l'aube d'une ère nouvelle.

## II. Les mesures coercitives contre l'Iraq

9. Depuis l'invasion du Koweït par l'Iraq, le 2 août 1990, le Conseil de Sécurité a adopté une série impressionnante de résolutions, et l'on peut dire, au milieu de l'année 1991, que ce n'est pas terminé. Série impressionnante par le nombre sans doute, mais aussi et surtout par la substance.

Seules retiendront ici notre attention les mesures énoncées dans les résolutions adoptées en 1990 à l'effet d'obtenir le retrait des troupes iraqiennes du Koweït, et la libération de celui-ci. On rappellera à cet égard qu'après avoir, le 2 août 1990, par sa résolution 660, sévèrement condamné l'invasion du Koweït, le Conseil de Sécurité adopta au fil des semaines onze autres résolutions, jusqu'à et y compris celle qui autorise le recours à «tous les moyens nécessaires», datée du 29 novembre 1990. Par la suite, ce n'est qu'après la fin des opérations militaires (intervenue le 28 février 1991) que de nouvelles résolutions furent adoptées, à commencer par la résolution 686 (1991) du 2 mars 1991, qui fixe les premières conditions mises à un cessez-le-feu formel. Nous ne nous y référons pas, car notre propos se limite à analyser, dans la perspective de la sécurité collective, l'action menée par le Conseil de Sécurité pour libérer le Koweït.

<sup>29</sup> P. ex., M. Virally, *op. cit.*, 483; A. Cassese, *Le droit international dans un monde divisé* (1986) 207; Suy, «United Nations Peace-keeping System», in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, (1982) 258, 259.

<sup>30</sup> P. ex., Delbrück, «Collective Security» in *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 3, (1982) 104, 112.

### A. La constatation selon l'article 39 et les injonctions adressées à l'Iraq

10. La résolution 660 est brève mais parfaitement claire.

C'est dans son préambule que l'on trouve la qualification nécessaire à la mise en œuvre du Chapitre VII:

*Constatant* qu'il existe, du fait de l'invasion du Koweït par l'Iraq, une rupture de la paix et de la sécurité internationales.

Peut-être peut-on s'étonner que la constatation prévue par l'article 39 résulte du préambule et ne fasse pas l'objet du premier paragraphe de la partie principale de la résolution, comme ce fut le cas dans l'affaire de Corée (rés. 82 (1950)), mais cela ne paraît pas fondamental. L'essentiel est que cette constatation soit faite. Bien que la question soit controversée, nous pensons en effet avec la doctrine dominante que la mise en œuvre du Chapitre VII exige la constatation que l'on se trouve en présence de l'une des hypothèses énoncées à l'article 39 – et qui figurent au demeurant déjà dans le titre du chapitre.<sup>31</sup> On observera au passage, sans qu'il y ait lieu de s'y arrêter ici, que le Conseil de Sécurité, alors qu'il aurait eu de bonnes raisons de le faire, a préféré renoncer à la qualification de l'agression, terme qu'il redoute peut-être d'utiliser.<sup>32</sup>

La structure de la résolution 660 tient peut-être au fait que le Conseil de Sécurité a bien voulu manifester que la constatation d'une rupture de la paix n'était qu'une condition préalable et qu'il entendait «agir». C'est ce que laisse entendre la dernière phrase du préambule: «Agissant en vertu des articles 39 et 40 de la Charte des Nations Unies». C'est cette «action» qui mérite d'être considérée dans ses aspects généraux.

11. Le premier paragraphe de la résolution condamne l'invasion du Koweït par l'Iraq. Tout en soulignant l'importance d'une telle prise de position solennelle, qui ne laisse planer aucun doute quant à la responsabilité de la rupture de la paix, nous pensons qu'elle s'apparente davantage à la constatation qu'à l'action,<sup>33</sup> car elle n'implique aucune injonction.

Nous voulons nous arrêter ici au deuxième paragraphe de cette résolution qui, lui, contient une telle injonction.<sup>34</sup> Il a la teneur suivante:

<sup>31</sup> Cf. Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *op. cit.*, 854; Cohen-Jonathan, in J.-P. Cot, A. Pellet, *op. cit.*, 645; J.A. Frowein, in B. Simma *et al.*, *op. cit.*, 359.

<sup>32</sup> Cf. Dupuy, «L'impossible agression: les Malouines entre l'O.N.U. et l'O.E.A.», *AFDI* (1982) 337.

<sup>33</sup> Cf. M. Virally, *op. cit.*, 452.

<sup>34</sup> Le paragraphe 3 engage l'Iraq et le Koweït à entamer des négociations, alors que le paragraphe 4 (et dernier) est procédural.



*Exige que l'Iraq retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1er août 1990.*

Intéressant en soi en raison de l'injonction qu'il énonce, ce texte mérite une attention particulière pour le motif que les mesures coercitives ordonnées (mesures économiques) ou autorisées (mesures militaires) par la suite ont été justifiées par le non respect de cette injonction. En effet, la résolution 661 comme la résolution 678 se réfèrent expressément à la résolution 660 et révèlent à l'évidence que la coercition trouve sa justification dans le fait que l'Iraq persiste à occuper le Koweït et qu'il y a lieu de faire cesser cette situation.

Comment donc faut-il analyser ce paragraphe 2 de la résolution 660?

L'article 39 donne au Conseil de Sécurité le pouvoir de faire des recommandations, et renvoie en outre aux mesures des articles 41 et 42. Ce n'est pas de cela qu'il s'agit en l'occurrence.

Quant à l'article 40, il faut admettre, bien que cela ait été contesté, qu'il permet au Conseil de Sécurité de prendre des décisions obligatoires,<sup>35</sup> de sorte qu'il peut adresser des injonctions sur la base de cette disposition. Il ne s'agit cependant que de «mesures provisoires». On peut hésiter à penser que l'ordre ferme donné à l'Iraq d'avoir à retirer ses troupes du Koweït doive se voir reconnaître le caractère de mesure provisoire. Il s'agit d'une injonction bien plus fondamentale, et l'on est amené, pour s'interroger sur sa nature, à inclure dans l'analyse la teneur de l'article 41, et par conséquent aussi de l'article 42.

12. L'article 39 stipule qu'après avoir fait la constatation prévue, le Conseil de Sécurité peut décider quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42. Or, l'article 41 prévoit la possibilité pour le Conseil d'ordonner des mesures «pour donner effet à ses décisions». Ce que cette disposition envisage, ce sont les moyens de contrainte au service d'un objectif. Cet objectif est énoncé en termes généraux à l'article 39 in fine: maintenir la paix et la sécurité internationales.

Ainsi donc, entre la constatation faite par le Conseil de Sécurité selon l'article 39, et le choix par lui de moyens de contrainte (articles 41 et 42), il y a une *décision* qui vient s'insérer. La résolution 660 est un exact cas de figure. L'ordre adressé à l'Iraq d'évacuer le Koweït n'est pas une mesure provisoire, mais une décision fondamentale, et c'est parce que l'Iraq n'a pas obtempéré qu'ultérieurement des moyens de contrainte ont été sélectionnés pour lui «donner effet».

Il faut donc s'interroger sur ces «décisions» dont l'article 41 fait état, et qui sont si importantes que c'est à leur appui que la coercition peut être exercée.

Cette question ne saurait être examinée ici de manière approfondie, mais on peut trouver des indications utiles dans le cas particulier.

<sup>35</sup> Cf. Simon, in J.P. Cot, A. Pellet, *op. cit.*, 686.

Il paraît évident que l'obligation qu'avait l'Iraq de mettre un terme à l'invasion du Koweït et d'évacuer cet Etat était une obligation qui lui était imposée par le droit international général. Le Conseil de Sécurité ne l'a pas créée de toutes pièces. En effet, l'invasion du Koweït était un acte illicite manifeste – on peut même le qualifier de crime international au sens de l'article 19 du projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats.<sup>36</sup> Encourant une importante responsabilité internationale de ce fait, et ayant créé une situation illicite qui persistait, l'Iraq avait l'obligation, notamment, de faire cesser cette situation, ce qui constitue la première obligation découlant de la responsabilité internationale.<sup>37</sup>

Le Conseil de Sécurité n'a pas le pouvoir d'imposer aux Etats des obligations nouvelles, inédites. En revanche, lorsqu'il agit dans le cadre du Chapitre VII, il a le pouvoir, sinon même le devoir, de rappeler le fauteur de trouble au respect de ses obligations, et de lui enjoindre de s'en acquitter. Cela vaut, bien sûr, pour les obligations énoncées par la Charte, et l'on peut rappeler ici que, selon la Cour internationale de Justice, lorsqu'un organe compétent des Nations Unies constate d'une manière obligatoire qu'une situation est illégale, «il existe une obligation, pour les membres des Nations Unies en particulier, de mettre fin à cette situation.»<sup>38</sup> Mais le Conseil de Sécurité peut également agir de cette manière, dans le cadre du Chapitre VII, en ce qui concerne des obligations stipulées par le droit international coutumier ou des traités internationaux.

La crise du Golfe en offre une démonstration étincelante: pour s'en tenir aux résolutions adoptées en été et en automne 1990, on constate que le Conseil de Sécurité a, par exemple, rappelé à l'Iraq la teneur de ses obligations à l'égard des nationaux d'Etats tiers et exigé de lui qu'il facilite leur départ,<sup>39</sup> stigmatisé la violation du droit international humanitaire, tout en mentionnant particulièrement la quatrième Convention de Genève,<sup>40</sup> fermement condamné également la violation des Conventions de Vienne de 1961 et 1963 sur les relations diplomatiques et consulaires et exigé qu'elles soient respectées,<sup>41</sup> etc.

Le Conseil de Sécurité était assurément en droit de procéder comme il l'a fait. L'injonction adressée à l'Iraq de quitter le Koweït illustre parfaitement son pouvoir, dans le cadre du Chapitre VII, de tenir le rôle de gardien de la légalité internationale – et non pas seulement de la stricte légalité de la Charte – lui permettant d'ordonner aux Etats des comportements déterminés, pour autant que ces injonctions aient pour

<sup>36</sup> *ACDI* (1980) vol. II, 2e partie, 31.

<sup>37</sup> Voir notamment les travaux de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats, et particulièrement sur ce point le Rapport préliminaire de M. Arangio-Ruiz, *ACN.4/416* (18 mai 1988) et additif (27 mai 1988).

<sup>38</sup> *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité, avis consultatif, C.J.J. Recueil* (1971) 16, 54.

<sup>39</sup> Résolution 664 (1990) du 18 août 1990 ainsi que 667 (1990) du 16 septembre 1990.

<sup>40</sup> Résolution 666 (1990) du 13 septembre 1990, et 674 (1990) du 29 octobre 1990.

<sup>41</sup> Résolution 667 (1990) du 16 septembre 1990, et 674 (1990) du 29 octobre 1990.

objectif le retour à la légalité et n'imposent pas des obligations qui n'existent ni selon la Charte, ni selon le droit international général ou conventionnel.

## B. Les mesures économiques

### a) La résolution 661 (1990)

13. Fort de la constatation qu'il avait faite de l'existence d'un cas de rupture de la paix, et observant que l'Iraq n'avait pas donné suite à l'injonction qu'il lui avait adressée, le Conseil de Sécurité décida de prendre des mesures coercitives de nature économique. C'est essentiellement l'objet de la résolution 661, du 6 août 1990, appuyée ultérieurement par les mesures complémentaires énoncées dans les résolutions 665, du 25 août 1990, et 670, du 25 septembre 1990.

La résolution 661 ne se réfère pas expressément à l'article 41, mais de manière plus générale au Chapitre VII. Il est évident que l'on se trouve bien, lorsqu'elle est adoptée, dans une situation où le Conseil de Sécurité a le droit de décider quelles mesures «doivent être prises pour donner effet à ses décisions» (article 41).

Les mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée prescrites le 6 août 1990 sont, en bref, l'obligation faite à tous les Etats d'empêcher les importations en provenance de l'Iraq ou du Koweït, ainsi que toutes les exportations à destination de ces deux Etats, hormis «les fournitures à usage strictement médical» et, dans une certaine mesure, les produits alimentaires. Les transferts financiers à destination de l'Iraq ou du Koweït sont également prohibés, ainsi que la mise à la disposition du Gouvernement iraquien ou de toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics sise en Iraq ou au Koweït des fonds ou toutes autres ressources financières ou économiques. C'est en somme une asphyxie économique et financière totale, sauf exceptions très limitées à des fins humanitaires, que le Conseil de Sécurité s'est efforcé d'instituer. Ces injonctions étaient accompagnées de la demande adressée aux Etats de prendre des mesures appropriées pour protéger les avoirs du Gouvernement légitime du Koweït et de ses institutions, et de ne reconnaître aucun régime mis en place par la puissance occupante.<sup>42</sup>

On peut observer à ce stade que les mesures arrêtées par le Conseil de Sécurité correspondent sans aucun doute à ce qu'autorise l'article 41. Cela vaut également pour le blocage des avoirs koweïtiens à l'étranger. Nous sommes donc en présence d'une application à la fois légitime et correcte tant de la lettre que de l'esprit de la Charte.

<sup>42</sup> Paragraphe 9 de la résolution 661, lit. a) et b).

b) *Deux aspects connexes*

14. Une singularité de la résolution 661 doit être signalée ici. On trouve dans son préambule le considérant suivant:

*Affirmant* le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, face à l'attaque armée dirigée par l'Iraq contre le Koweït, consacré par l'article 51 de la Charte.

Qu'est-ce à dire?

Dès lors qu'à teneur de l'article 51 le droit de légitime défense n'existe que «jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales», on doit se demander ce que le Conseil de Sécurité, en l'occurrence, a voulu indiquer. On admet généralement que la légitime défense «doit se terminer dès l'intervention du Conseil de Sécurité qui assume la fonction de mettre un terme à l'agression.»<sup>43</sup> Faut-il penser qu'une intervention du Conseil de Sécurité limitée à des mesures coercitives n'impliquant pas l'emploi de la force armée laisse subsister le droit de légitime défense? Cela pourrait être une interprétation, mais qui n'est pas entièrement satisfaisante, car les Etats resteraient maîtres de ce qu'ils feraient au titre de la légitime défense – y compris porter le combat sur mer ou sur le territoire de l'adversaire – alors que l'esprit du système est de conférer au Conseil de Sécurité, s'il est en mesure d'intervenir, le monopole de la réaction à l'agression. Nous nous proposons de revenir ultérieurement sur cette question, car la légitime défense doit encore être évoquée à propos des mesures militaires.

15. La résolution 665, du 25 août 1990, constitue un complément de celle que nous venons d'examiner (661) dans la mesure où elle autorise le recours à la force armée contre les navires marchands afin d'assurer l'application des sanctions économiques. C'est le sens du premier paragraphe de ce texte:

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

Cette autorisation de recourir à la force, navale principalement,<sup>44</sup> sera évoquée ultérieurement, lorsqu'il sera question des mesures de contrainte militaires.

<sup>43</sup> Cassese, «Article 51», in J.P. Cot, A. Pellet, *op. cit.*, 773. Voir aussi Randelzhofer, «Art. 51», in B. Simma *et al.*, *op. cit.*, 634 et la littérature citée.

<sup>44</sup> En ce qui concerne l'interruption des communications aériennes, le Conseil de Sécurité se limita à confirmer que la résolution 661 s'appliquait également aux transports aériens. Ce fut l'objet de la résolution 670, du 25 septembre 1990, qui imposa à tous les Etats des obligations

Cependant, on peut d'ores et déjà observer qu'il ne saurait y avoir une césure absolue entre les mesures économiques et l'emploi de la force.

c) *Synthèse*

16. Il est possible de faire à ce stade quelques brèves observations.

(i) Il ne fait pas de doute que toutes les mesures ordonnées en matière économique étaient au nombre de celles que le Conseil de Sécurité est habilité à prescrire. Il faudra examiner encore, lorsque toutes les données de fait seront connues, s'il a été convenablement tenu compte des aspects humanitaires, mais quant à leur principe, les mesures étaient conformes à la Charte.

On a pu constater à cette occasion que celle-ci est peut-être rédigée d'une manière un peu défectueuse,<sup>45</sup> dans la mesure où les sanctions économiques de l'article 41 doivent être destinées à donner effet à des «décisions» qui ne sauraient être les mesures provisoires, mais nous avons vu sur quelle base et dans quelle perspective le Conseil de Sécurité, dès lors qu'il a procédé à la constatation prévue à l'article 39, peut adresser des injonctions au fauteur de trouble.

(ii) Il y a lieu de réserver une analyse particulière à la question du recours à la force, mais il convient de souligner déjà combien il peut se révéler illusoire de faire respecter sérieusement des sanctions économiques sans leur donner l'appui de moyens militaires, sur mer principalement.

(iii) La lecture des résolutions pertinentes confirme d'une manière éclatante que l'objectif poursuivi n'est rien d'autre que la cessation du trouble. Ce qui importait, c'était qu'il fût mis un terme à l'occupation du Koweït. La résolution 665 utilise dans son préambule l'expression «sanctions économiques», mais tout ce qui a été entrepris évoque la contrainte et non la punition.

C. Le recours à la force armée

a) *La résolution 678 (1990)*

17. C'est le 29 novembre 1990 que le Conseil de Sécurité adopta sa fameuse résolution 678. Son préambule rappelle les onze résolutions antérieures, note le refus de l'Iraq de les appliquer, et se réfère expressément au Chapitre VII de la Charte.

Deux paragraphes retiennent particulièrement l'attention. Ce sont ceux qui expriment la volonté du Conseil de Sécurité de fixer un *ultimatum* à l'Iraq, et d'autoriser, passé ce délai, le recours à la force armée pour libérer le Koweït.

Ils ont la teneur suivante:

très strictes en matière de permission de décoller, d'atterrir ou de survoler leur territoire, pour des aéronefs en provenance ou à destination de l'Iraq ou du Koweït.

<sup>45</sup> Cf. P. Manin, *L'Organisation des Nations Unies et le maintien de la paix* (1971) 17.

1. *Exige* que l'Iraq se conforme pleinement à la résolution 660 (1990) et à toutes les résolutions pertinentes ultérieures et, sans revenir sur aucune de ses décisions, décide de lui accorder une période de grâce pour lui laisser une dernière chance de le faire;
2. *Autorise* les Etats membres qui coopèrent avec le gouvernement du Koweït, si au 15 janvier 1991 l'Iraq n'a pas pleinement appliqué les résolutions sus-mentionnées conformément au paragraphe 1 ci-dessus, à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) du Conseil de Sécurité et toutes les résolutions pertinentes ultérieures, ainsi que pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région.

Il a d'emblée été entendu, d'une part que les «moyens nécessaires» comprenaient la force armée, et, d'autre part, que des opérations militaires ne devaient pas nécessairement être confinées au territoire koweïtien, mais pouvaient s'étendre à l'Iraq, pour autant que l'objectif restât la libération du Koweït.<sup>46</sup>

C'est bien ce qui se produisit, les opérations aériennes contre le Koweït et l'Iraq étant déclenchées dans la nuit du 17 au 18 janvier 1991, alors que les opérations terrestres se déroulèrent du 24 au 28 février.

La question qu'il convient d'élucider est celle de savoir comment apprécier, sur le plan juridique, la décision du Conseil de Sécurité. Ce qui a été fait ne correspond pas, vraisemblablement, à ce qui avait été envisagé, à l'origine, par les auteurs de la Charte. Le représentant de l'Iraq n'a pas manqué de faire valoir, avant le vote du Conseil de Sécurité, que l'on ne se trouvait pas dans un des cas d'utilisation de la force prévus par la Charte.<sup>47</sup> Il faut donc tenter d'y voir clair.

#### *b) La question de la base légale*

18. Les intentions révélées par l'article 42 de la Charte sont claires. Elles sont inspirées par l'appréhension légitime que des mesures économiques ne suffisent pas, à tout coup, à atteindre l'objectif recherché, de sorte que la contrainte par des moyens militaires se révèle nécessaire. C'est donc au premier chef cette disposition que l'on se préoccupe d'interroger, pour déterminer si l'action entreprise par le Conseil de Sécurité peut y trouver un appui, ou si tel n'est pas le cas.

Or, comme on sait, l'interprétation de l'article 42 est controversée. On peut présumer, sans risque de se tromper, que les analyses qui vont être faites de la résolution 678 dans ses rapports avec cet article reflèteront des opinions divergentes, et cela d'autant plus que ladite résolution, nous l'avons vu, ne se réfère pas à l'article 42, mais au Chapitre VII en général.

<sup>46</sup> Cela résulte particulièrement des délibérations au sein du Conseil de Sécurité, S/PV.2963 du 29 novembre 1990.

<sup>47</sup> Cf. le procès-verbal cité dans la note précédente.

Il y a, en schématisant quelque peu, principalement deux grands courants dans la doctrine.<sup>48</sup>

Pour les uns, l'action militaire envisagée par l'article 42 est uniquement une *action centralisée*, conduite par le Conseil de Sécurité lui-même, qui dispose à cette fin du Comité d'état-major établi par l'article 47 de la Charte, et mène ses opérations au moyen des forces aériennes, navales ou terrestres mises à sa disposition par des Etats membres, conformément à des accords spéciaux conclus selon l'article 43. Ceux qui se rallient à cette interprétation de l'article 42 estiment que celui-ci est lettre morte tant que les accords spéciaux de l'article 43 n'ont pas été conclus. Dès lors qu'aucun de ces accords n'a vu le jour, le Conseil de Sécurité n'est pas en mesure d'entreprendre une action militaire.<sup>49</sup>

Selon cette conception de l'article 42, il n'est sans doute pas possible de trouver dans cette disposition une base juridique permettant au Conseil de Sécurité d'autoriser les membres, ou certains d'entre eux, à entreprendre une action militaire à des fins coercitives.<sup>50</sup>

Une autre interprétation est proposée par ceux qui, tout en constatant que la première phrase de l'article 42 vise bien une action centralisée menée sous l'autorité du Conseil de Sécurité au moyen des forces armées dont il dispose grâce aux accords spéciaux de l'article 43, estiment que la deuxième phrase de l'article 42 peut être invoquée par le Conseil de Sécurité pour autoriser le recours à la force par les Etats. L'expression la plus récente de cette thèse figure dans le commentaire allemand de la Charte, sous la plume du Professeur Frowein.<sup>51</sup> Il s'appuie sur les débats qui ont eu lieu, à plusieurs reprises, au sein du Conseil de Sécurité, pour indiquer que celui-ci ne pourrait aucunement imposer des obligations aux membres sur la seule base de l'article 42, mais qu'en revanche il est en droit d'autoriser le recours à la force. Cet auteur voit en outre dans la résolution 221 un exemple de décision selon l'article 42, dans la mesure où elle autorise le Gouvernement du Royaume-Uni à recourir à la force contre des navires.<sup>52</sup> Il se rallie donc à l'avis de ceux qui estiment que le Conseil de Sécurité dispose de cette faculté d'autorisation.<sup>53</sup>

Que dire de cette controverse? Nous estimons qu'il y a de bonnes raisons pour penser que les intentions des auteurs de la Charte étaient bien que l'article 42 ne

48 Voir principalement les commentaires de Fischer, in J.-P. Cot, A. Pellet, *op. cit.*, 704, et de Frowein in B. Simma *et al.*, *op. cit.*, 585.

49 Cf. pour l'exposé de cette thèse, G. Fischer, *loc. cit.*, 710. C'est l'idée dont s'inspirent M. Virally, *op. cit.*, 469. Thierry, dans H. Thierry *et al.*, *Droit international public* (5e éd., 1986) 542; Skubiszewski, in M. Soerensen (éd.), *Manual of Public International Law* (1968) 789; A. Cassese, *Le droit international dans un monde divisé* (1986) 204.

50 C'est bien la thèse défendue au sein du Conseil de Sécurité, le 29 novembre 1990, par le représentant de l'Iraq. Il a fait valoir que la Charte n'autorise que trois cas d'utilisation de la force armée: la légitime défense de l'article 51, le cas particulier de l'article 106, et les opérations centralisées de l'article 42, S/PV.2963.

51 J.A. Frowein, in B. Simma *et al.*, *op. cit.*, commentaire de l'article 42, 585.

52 Voir ci-dessus paragraphe 6.

53 Voir aussi D. Bowett, *op. cit.*, 197.

puisse être mis en œuvre qu'au moyen de troupes placées sous l'autorité du Conseil de Sécurité, en principe des contingents nationaux mis à sa disposition, ou, le cas échéant, des forces dépendant exclusivement de lui.<sup>54</sup> Mais nous pensons aussi que le Conseil de Sécurité doit se voir reconnaître le droit d'autoriser le recours à la force par des Etats membres. Cependant, plutôt que de vouloir en trouver la base dans l'article 42, dont le texte nous paraît exagérément sollicité, nous préférons faire appel aux principes généraux du Chapitre VII, en prenant une vue globale de la régulation de l'usage de la force.

19. Il est d'autant plus nécessaire d'avoir une vision d'ensemble que, ne l'oublions pas, dans la crise du Golfe, et sans même parler de tout ce qui a suivi la fin des hostilités, la question du recours à la force apparaît sous divers aspects. Avant la résolution 678 (1990), la résolution 661 (1990) avait souligné le cas de légitime défense (*supra* paragraphe 14), alors que la résolution 665 (1990) avait autorisé le recours à la force pour contrôler les communications maritimes (*supra* paragraphe 15).

La conception nette qui ressort du Chapitre VII et de son articulation est l'importance accordée à l'usage légitime de la force armée dès que l'on est en présence d'une agression armée. La victime a, bien entendu, le droit de réagir, et de se faire aider par d'autres Etats; c'est l'article 51. Le Conseil de Sécurité a le pouvoir de conduire des opérations militaires, et il peut en décider ainsi sans même devoir attendre que des sanctions non militaires se soient révélées inefficaces; c'est l'article 42, puis les articles 43-49 relatifs à sa mise en œuvre.

Comme on l'a souligné à juste titre, le système de sécurité collective de la Charte est influencé par les expériences de la deuxième guerre mondiale. La croisade contre le nazisme a révélé que la force doit contrer la force (la politique d'apaisement des années 1936-1939 a été, *a posteriori*, vivement critiquée), et la coalition des Alliés se perpétue en quelque sorte dans le Conseil de Sécurité, directoire chargé de faire régner l'ordre en frappant les auteurs de troubles.

Assurément, le Chapitre VII offre des perspectives plus larges: il n'est pas applicable dans le seul cas de l'agression; il permet des mesures de contrainte non militaires. On est frappé cependant de constater la place que tient l'usage légitime de la force. On doit aussi observer que cet usage légitime de la force est placé sous le contrôle étroit du Conseil de Sécurité: la légitime défense individuelle ou collective n'est que temporaire, c'est une mesure d'urgence; il appartient au Conseil de Sécurité de prendre les choses en mains; tel est le sens de l'article 51.

Importance de la force pour maintenir ou restaurer la paix, et singulièrement pour contrer la force illégitime; rôle primordial du Conseil de Sécurité en cette matière, car il lui appartient de désigner le fauteur de trouble, de se substituer à la victime dans la conduite des opérations légitimes, et de les mener lui-même. Il a le contrôle

<sup>54</sup> Cf. P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, t. II, (1954) 272.



de la qualification – légitime ou illégitime – de l'usage de la force, et, en principe, il peut l'utiliser lui-même.

C'est à la lumière de cette conception fondamentale que l'on doit s'interroger sur ce que sont aujourd'hui les pouvoirs et compétences résultant de la Charte relativement à l'usage de la force.

20. Il faut commencer par la conduite centralisée, sous l'autorité du Conseil de Sécurité, des opérations militaires coercitives. C'est le cœur du système, l'*ultima ratio*, dont résulte, dans la conception initiale, la puissance de dissuasion que doit exercer le Chapitre VII.

On a dit, écrit, et répété, que les accords spéciaux de l'article 43 n'ont pas été conclus – ce qui dès l'abord rendit le système inopérant – en raison de l'antagonisme irréductible qui, dès l'aube des Nations Unies, opposa les principales Puissances, ce qui pourrait donner à penser que des relations nouvelles de collaboration entre celles-ci susciteraient la mise en œuvre de l'article 43.

A notre avis, il faut admettre que cette conception initiale était illusoire, utopique, et qu'il est très peu vraisemblable qu'elle soit réalisée.

Tout d'abord, en admettant même qu'il y ait, chez quelques Etats, la volonté de suivre la voie de l'article 43, quelles seraient les forces qu'ils accepteraient de mettre à disposition du Conseil de Sécurité? Les meilleures, celles qui sont dotées des moyens les plus modernes? C'est difficile à imaginer, car un Etat ne va pas se priver de ce qu'il a de plus performant. Des contingents de seconde valeur n'auraient pas grand sens, car ils ne seraient pas suffisants. En bref, à considérer les seules données militaires du problème, on imagine mal la mise en œuvre de l'article 43.

Mais il y a bien davantage encore. C'est l'aspect politique. Recourir à la force, fût-elle légitime, c'est exposer à la mort des maris, des fils. Les peuples ne sont plus dociles comme ils le furent. Lorsqu'ils ont atteint un certain niveau de développement et de démocratie, ils disposent d'un pouvoir de contrôle sur l'engagement des forces armées, tout d'abord le contrôle parlementaire, et aussi le contrôle de l'opinion publique. On ne voit pas, dans ces conditions, comment un Gouvernement pourrait faire accepter, au plan interne, un accord mettant des troupes à disposition du Conseil de Sécurité, et lui laissant le soin de les engager. Cela nous paraît impensable.

Il faut, dès lors, se rendre à l'évidence que le mécanisme des articles 42 et suivants, en ce qui concerne l'engagement d'opérations militaires coercitives, ne peut pas fonctionner.

C'est la réalité à la lumière de laquelle il convient d'apprécier les divers aspects juridiques qui nous intéressent ici.

21. *La légitime défense* prend évidemment un relief particulier. Elle ne devait être qu'une mesure d'urgence, temporaire, mais elle va revêtir une importance plus

grande dans un système où le Conseil de Sécurité n'a pas les moyens dont il devrait disposer. Cette question de la légitime défense est particulièrement actuelle dans la crise du Golfe. En effet, d'une part la résolution 661 indique bien que l'attaque armée dirigée contre le Koweït est constitutive du cas de légitime défense. D'autre part, il résulte de la résolution 678 que des opérations militaires contre l'Iraq avant le 15 janvier 1991 seraient illicites. Est-ce donc que l'on avait cessé de se trouver dans un cas de légitime défense, ou faut-il trouver une autre explication?

Nous voulons présenter trois observations, étant entendu que la légitime défense, dans le cas particulier du Koweït, est collective.

(i) La légitime défense comporte en réalité deux aspects. Le droit de l'Etat de défendre son propre territoire, en y combattant pour repousser l'agresseur. Le droit aussi de porter des coups à l'adversaire chez lui, ou dans des espaces libres, à condition de ne pas viser d'autres objectifs que la fin de l'agression. Il est évident en effet que celui qui se défend peut s'en prendre, par exemple, à la logistique militaire de l'agresseur.<sup>55</sup> Il n'est pas condamné à subir l'attaque de celui-ci, dans le cadre de la proportionnalité.

En droit international, le premier aspect (la défense sur son territoire) est absolument licite. L'emploi de la force est interdit «soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies» (article 2(4)), mais non pas pour repousser une attaque sur son propre territoire, de sorte que l'Etat qui se défend ainsi a un comportement licite sans avoir besoin de se réclamer d'une exception (article 51) au régime d'interdiction du recours à la force. Qui plus est, le Conseil de Sécurité n'a pas le pouvoir d'interdire à un Etat de combattre sur son propre territoire contre un agresseur.

Il n'en va pas de même de l'autre aspect (porter le combat chez l'adversaire), car il s'agit d'un comportement qui est interdit, pour lequel joue l'exception de légitime défense en raison de l'agression armée (article 51). Il est donc important de savoir quand ce droit de riposte «extérieure» prend fin. Ce peut être du fait de l'intervention du Conseil de Sécurité, et ce peut être aussi, probablement, du fait que les combats ont cessé, du moins après un certain délai.

(ii) L'article 51 précise que l'intervention du Conseil de Sécurité met fin à l'exception de légitime défense, mais le texte ne fournit pas des indications très claires, puisque le stade temporaire dure... «jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales.» Quel est le moment décisif? Celui où le Conseil de Sécurité prend des mesures, quelles qu'elles soient? Celui seulement où il est capable de conduire la riposte mili-

<sup>55</sup> Cela ne vaut, bien entendu, qu'en cas d'agression armée, condition nécessaire à l'application de l'article 51, comme l'a indiqué la Cour internationale de Justice dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (*Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique*), fond, arrêt, *C.J.J. Recueil* (1986) 14, paragraphe 195. Pour la discussion des questions juridiques lorsque l'on est en-dessous de ce seuil, cf. Randelzhofer, in B. Simma *et al.*, *op. cit.*, 619.

taire, ce qui serait plus logique? Il ne nous paraît pas que l'on puisse envisager ici une sorte d'automatisme.<sup>56</sup> Il est préférable de reconnaître un droit de contrôle du Conseil de Sécurité, dans les limites de ce qu'il a le pouvoir de faire.

Dans la crise du Golfe, la référence à la légitime défense dans la résolution 661 présente un double aspect.<sup>57</sup> Tout d'abord, elle souligne, si besoin était, que l'attaque lancée par l'Iraq était une agression armée. Nous avons vu que le Conseil de Sécurité avait préféré éviter cette qualification, mais il y procède ainsi de manière indirecte, dès lors que l'article 51, qu'il mentionne expressément, est applicable en cas d'agression armée. En second lieu, et c'est ce qui retient l'attention, la résolution 661 montre que le droit de légitime défense individuelle ou collective ne s'éteint pas du seul fait que le Conseil de Sécurité ordonne des sanctions contre l'agresseur. La question qui se pose, que le texte de la résolution 661 ne permet pas de résoudre, est la suivante: faut-il, pour que subsiste la légitime défense (dans son acception totale), une autorisation du Conseil de Sécurité, ou subsiste-t-elle, sauf si le Conseil de Sécurité y met fin (pour sa dimension «extérieure» seulement)? Nous sommes d'avis qu'il y a lieu de retenir cette dernière solution. Compte tenu de l'absence de moyens militaires centralisés, le régime commun de la riposte à la force est la légitime défense individuelle ou collective. Même si le Conseil de Sécurité ordonne certaines sanctions, ce régime subsiste, sauf si ce Conseil, estimant qu'il a pris les «mesures nécessaires», déclare la fin du cas de légitime défense, ce qui signifie qu'il retire à l'Etat attaqué et à ses alliés le droit de conduire des opérations «extérieures». L'article 51 lui en donne le pouvoir.<sup>58</sup>

Cependant, ne peut-on pas objecter à cette thèse qu'elle est précisément en contradiction avec la pratique suivie lors de la crise du Golfe? La teneur de la résolution 678 n'indique-t-elle pas justement que le Koweït et ses alliés ne disposaient plus du droit de légitime défense, puisqu'il fallut une autorisation du Conseil de Sécurité, assortie d'un délai de grâce, pour que des opérations contre l'Iraq, pour libérer le Koweït, fussent permises? Cela nous conduit à notre troisième observation.

(iii) Un problème, qui n'est pas encore élucidé, est celui de savoir si le droit de légitime défense prend fin lorsque cesse la défense, c'est-à-dire lorsque l'Etat victime de l'attaque armée est entièrement envahi, et occupé, par l'agresseur. On peut admettre que le droit subsiste pendant un certain temps, mais il y a là une question de mesure.<sup>59</sup>

Dans la crise du Golfe, la résolution 678 pourrait signifier qu'à la fin du mois de novembre 1990, le droit de légitime défense, qui permet de frapper l'adversaire chez lui pour le contraindre à restituer des territoires, avait cessé d'exister, puisqu'il fallut

<sup>56</sup> Cf. D. Bowett, *op. cit.*, 195-197.

<sup>57</sup> Le texte pertinent est reproduit ci-dessus au paragraphe 14.

<sup>58</sup> Le Conseil de Sécurité peut ordonner à un Etat qui se défend de mettre un terme à son action unilatérale, cf. Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence* (1988) 195. Tant qu'il ne l'a pas fait, le droit subsiste, *ibid.*, 197.

<sup>59</sup> Voir sur la question de la «continuité» des combats, Y. Dinstein, *op. cit.*, 209.

une autorisation du Conseil de Sécurité pour procéder à ces opérations.<sup>60</sup> Se pose dès lors la question du pouvoir du Conseil de donner une telle autorisation.

On peut cependant aussi donner une autre signification à la résolution 678. On peut estimer que le droit de légitime défense était encore en vigueur, conformément à la résolution 661 (du 6 août 1990, rappelons-le), et que le Conseil de Sécurité, comme l'y autorise l'article 51, l'a pris sous son contrôle. En accordant un délai de grâce à l'Iraq, il a suspendu, du 29 novembre 1990 au 15 janvier 1991, certaines des prérogatives attachées à la légitime défense, qui reprenaient leur pleine validité après cette date. Compte tenu de la brièveté des délais, cette analyse nous paraît justifiée.<sup>61</sup>

En conclusion, cet examen de la légitime défense montre que celle-ci prend une signification plus importante qu'il n'était prévu, du fait de l'impossibilité dans laquelle le Conseil de Sécurité se trouve de conduire des opérations militaires centralisées, mais que néanmoins ce dernier peut exercer un certain contrôle, définir le cadre des opérations. Certes, il ne peut pas imposer des obligations nouvelles à un Etat, mais il peut confirmer que la légitime défense subsiste même si lui-même ordonne des sanctions; il peut aussi constater que le cas de légitime défense a pris fin, ou encore en suspendre temporairement certaines prérogatives. Tout cela manifeste, sur le terrain particulier de la légitime défense, que même si le Conseil de Sécurité n'a pas les instruments de la riposte, il a le pouvoir et le devoir de contrôler, d'orienter, l'utilisation faite par les Etats de la force armée.

22. Nous en venons enfin à la question de l'autorisation qui est au cœur de la résolution 678 (1990).

Il y a de bons motifs pour affirmer qu'il s'agissait, dans la crise du Golfe, d'un cas de légitime défense «sous contrôle» du Conseil de Sécurité. Il n'y aurait alors pas besoin d'une autre justification. Mais on peut aussi se demander s'il n'y a pas une phase nouvelle, pour laquelle cette autorisation donnée par le Conseil de Sécurité devrait résulter d'un pouvoir dont il dispose à cette fin.

De toute manière, la question du principe de ce type d'autorisation se pose.

Tout d'abord, parce que la crise du Golfe nous montre un autre cas d'autorisation, la résolution 665 (*supra*, paragraphe 15) relative au contrôle des communications maritimes. En second lieu, et cela paraît très important, parce qu'une situation pourrait se présenter où un Etat occupe sans droit un territoire qui ne lui appartient pas, et cela pendant une période relativement longue, de sorte qu'il ne pourrait plus être question de légitime défense. Le Conseil de Sécurité pourrait-il, afin de faire cesser cette situation illicite, autoriser le recours à la force contre l'occupant?

C'est ici qu'il y a lieu de faire appel aux principes généraux du Chapitre VII.

<sup>60</sup> Dans cette optique, on pourrait voir dans l'octroi d'une période de grâce à l'Iraq la constatation implicite que le cas de légitime défense avait pris fin.

<sup>61</sup> L'élément d'«immédiateté» nous paraît en effet encore présent, cf. sur cette notion Y. Dinstein, *op. cit.*, 220; Cassese, in J.-P. Cot, A. Pellet, *op. cit.*, 773.

Nous savons que la Cour internationale de Justice a reconnu au Conseil de Sécurité, à juste titre, des pouvoirs généraux destinés à lui permettre de s'acquitter des responsabilités qu'il tient de l'article 24 de la Charte.<sup>62</sup>

Nous avons vu que, dans le cadre du Chapitre VII, le Conseil de Sécurité dispose du pouvoir général d'ordonner aux Etats des comportements conformes à leurs obligations internationales, notamment s'il s'agit de mettre fin à une situation ou à des pratiques illicites.<sup>63</sup>

Ce sont ces mêmes principes généraux du Chapitre VII qui fondent le droit d'autoriser le recours à la force armée.

Le Chapitre VII, nous l'avons vu, consacre particulièrement deux idées cardinales: – la force légitime doit contrer la force illégitime; – le Conseil de Sécurité a la responsabilité de faire en sorte qu'il en soit ainsi.

Cela résulte à l'évidence des articles 42 et 51.

Certes, le Conseil de Sécurité n'a pas les moyens d'agir lui-même, et cela modifie le fonctionnement du système. Les principes demeurent cependant, dans un contexte où les moyens de la contrainte armée restent entièrement dans les mains des Etats. Dès lors, le Conseil de Sécurité, qui dispose du pouvoir de contrôler l'exercice de la légitime défense, est également investi de celui d'autoriser l'usage de la force, dans un cadre défini et à des fins précises. Ce sont les deux aspects d'un tout.

Il n'a pas le pouvoir d'ordonner à un Etat l'emploi de la force, mais il a celui de l'autoriser, par exemple pour assurer l'efficacité des sanctions économiques,<sup>64</sup> ou pour obtenir la libération d'un territoire occupé de manière illégitime.

Nous estimons que c'est une interprétation de la Charte qui est conforme à son esprit et aux principes qu'elle incarne, sans pour autant imposer aucune obligation nouvelle aux membres, ce qui n'est pas possible sans leur consentement.

### III. Perspectives

23. La crise du Golfe n'a été étudiée dans cet article que pour l'un de ses aspects: les mesures de contrainte destinées à obtenir la libération du Koweït. Il est manifeste que tout ce qui a suivi, et ce qui est encore en cours au moment où ces lignes sont écrites (juillet 1991), fournit également une ample matière à la réflexion, notamment en ce qui concerne l'analyse des pouvoirs du Conseil de Sécurité, une question qui a retenu notre attention sous l'angle des sanctions.

<sup>62</sup> Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970), du Conseil de Sécurité, avis consultatif, *C.J.J. Recueil* (1971) 16, 52.

<sup>63</sup> *Supra*, paragraphe 12.

<sup>64</sup> Au sujet de la résolution 221 (1966) dans l'affaire rhodésienne, voir l'argumentation convaincante selon laquelle elle repose en les pouvoirs généraux du Chapitre VII, V. Gowlland-Debbas, *op. cit.*, 407-419.

A ce stade, quelques conclusions peuvent être énoncées, qui sont ordonnées selon deux observations et une interrogation: (A) Le système peut fonctionner, (B) La sécurité collective s'inscrit dans des limites étroites, et (C) L'avenir.

#### **A. Le système peut fonctionner**

24. Le système des Nations Unies a révélé son aptitude à fonctionner, dès lors qu'au sein du Conseil de Sécurité, plus particulièrement entre les cinq membres permanents, l'accord peut se faire.

(i) Il peut fonctionner, première observation, parce que l'objectif qui lui est assigné est clair, et nous nous référons ici au Chapitre VII. L'objectif est de faire face à un trouble, d'en identifier l'auteur, et de prendre contre lui des mesures qui le contraignent à modifier son comportement. L'Iraq a finalement dû évacuer le Koweït, ce qui était le but recherché.

(ii) Deuxième observation, le système peut fonctionner parce que les bases juridiques sont suffisantes. Nous ne sommes sans doute pas dans la situation qui avait été envisagée à l'origine d'un Conseil de Sécurité disposant en propre des moyens de la contrainte armée, mais il dispose du pouvoir d'ordonner des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée, du pouvoir de contrôler et d'orienter la légitime défense individuelle ou collective, du pouvoir d'autoriser l'emploi limité de moyens militaires pour assurer l'efficacité des sanctions économiques, et de celui d'autoriser le recours à la force sur une plus vaste échelle, lorsqu'il s'agit de faire cesser une situation illicite. Nous avons vu quelles sont les bases de ces divers pouvoirs.

#### **B. La sécurité collective s'inscrit dans des limites relativement étroites**

25. Des constatations qui viennent d'être faites, il ne faudrait pas déduire qu'il sera désormais fréquent de voir le Conseil de Sécurité mettre en œuvre des mesures de contrainte. Il convient de comprendre qu'il a fallu la réunion de plusieurs conditions importantes pour que fût entreprise et réussie l'action de sécurité collective dans la crise du Golfe.

(i) La première tient à la nature du différend. Rarement a-t-on vu un cas aussi caractérisé d'agression armée et de dédain pour la communauté internationale. Bien souvent, les différends entre Etats offrent une physionomie plus nuancée, plus complexe, de sorte que ce n'est pas la contrainte contre l'une des parties qui apparaît juste et judicieuse. Dans le cas de l'invasion du Koweït, la situation était claire, et d'autant plus que le Président iraquien commençait à sérieusement inquiéter tout le monde.

(ii) Une autre condition nécessaire, qui était acquise dans le cas d'espèce, est que le fauteur de trouble ne soit pas l'un des membres permanents du Conseil de Sécurité, ni un Etat que l'un d'eux a des motifs de ménager ou de protéger. Cette condition est susceptible de faire défaut, et dans ce cas le système peut s'en trouver sérieusement altéré.

(iii) Autre condition encore, il faut que le Conseil de Sécurité rencontre une volonté suffisante de mettre en œuvre les mesures prescrites ou autorisées.

Pour les mesures économiques, il est toujours difficile d'éviter des brèches. Il faut une collaboration générale pour en assurer l'effectivité. Et encore ne peut-on jamais être certain de leur efficacité. Un Etat disposant d'approvisionnements est difficile à faire plier, et surtout les dirigeants de l'Etat visé peuvent prendre le parti de ne pas se préoccuper des souffrances de la population.

Quant aux opérations militaires, il ne suffit pas qu'elles soient autorisées. Il faut un groupe d'Etats résolu à aller de l'avant, et parmi eux un chef de file capable d'assurer la conduite et la cohésion de la coalition. Il faut qu'ils disposent des moyens nécessaires, et il importe que les Gouvernements aient pu convaincre leurs opinions publiques de la nécessité de consentir des sacrifices.

Dans l'affaire du Golfe, l'idée qu'il y avait lieu de combattre pour le respect du droit international n'eût probablement pas été une motivation suffisante. Il y avait en jeu d'autres intérêts majeurs, politiques et économiques, qui ont servi de levier à l'action.

A cette première constatation qu'il est nécessaire, pour que la sécurité collective soit mise en œuvre, que plusieurs conditions spécifiques soient réunies, vient s'en ajouter une autre, qui concerne les évidents défauts d'un système international de mesures coercitives.

26. Il est en effet important de prendre la mesure des inconvénients inhérents à la sécurité collective.

(i) Par la force des choses, les mesures coercitives font des victimes, qui sont en majorité des innocents. Cela vaut déjà pour les sanctions économiques, qui frappent tout d'abord les plus modestes, les plus pauvres. Cela vaut aussi, bien évidemment, pour les opérations militaires, qui endeuillent d'innombrables familles anonymes, celles des sans-grade.

Il s'agit de faire plier les dirigeants, qui sont responsables des comportements illicites de l'Etat qu'ils conduisent, mais ce ne sont pas eux les premières victimes des mesures internationales.

Cette observation souligne, s'il en est encore besoin, combien la finalité des sanctions est bien la contrainte, le retour à la légalité, et non pas la punition. La perspective pénale est dominée par le principe de l'individualisation de la poursuite et de la peine. Sur le plan international, elle peut être développée et appliquée selon les règles énoncées en matière de crimes contre la paix ou contre l'humanité, ce qui

implique la poursuite pénale individuelle des dirigeants. Les mécanismes collectifs du Chapitre VII ont une autre orientation.

(ii) Le deuxième défaut inhérent à la sécurité collective est le rôle prépondérant qu'elle réserve aux grandes Puissances, ou certaines d'entre elles. Peut-être, dans d'autres circonstances que celles de la crise du Golfe, le phénomène sera-t-il moins manifeste, mais il n'est pas souhaitable que, par l'intermédiaire de la sécurité collective, qui, en soi, est une institution nécessaire, s'instaure un système international dominé exagérément par quelques-uns.

### C. L'avenir

27. Les quelques observations qui viennent d'être faites ne doivent pas donner à penser que, somme toute, l'appréciation de ce qui a été entrepris depuis l'été de 1990 doit être particulièrement nuancée. Tel n'est pas notre avis. Que n'a-t-on déploré, pendant si longtemps, la paralysie du Conseil de Sécurité! On n'ose imaginer où le monde aurait pu être entraîné si le Président iraquien avait été laissé libre de réaliser tous ses desseins, qui allaient bien au-delà de l'annexion du Koweït. Il y a donc lieu de se réjouir, non seulement de ce qui a pu être réalisé sous l'autorité du Conseil de Sécurité, mais aussi, plus généralement, des perspectives ouvertes par l'avènement d'un régime de collaboration entre les membres permanents du Conseil de Sécurité.

Il faut cependant se garder de penser que désormais, à coup de sanctions, il sera possible de faire régner l'ordre et la justice sur terre.

La vertu principale attachée au fait que le mécanisme du Chapitre VII de la Charte est apte à fonctionner, à tout le moins si les circonstances s'y prêtent, est sa force de dissuasion. On peut espérer que, désormais, les Etats qui seraient tentés par des aventures guerrières se montreront prudents.

Il demeure que des conflits douloureux subsistent et attendent depuis longtemps une solution qui ne viendra pas de l'application de sanctions.

Le Conseil de Sécurité se voit conférer une responsabilité importante en matière de règlement pacifique des différends (Chapitre VI de la Charte). C'est sur ce terrain que son aptitude à fonctionner, qui paraît se consolider, doit principalement déployer ses effets. Qu'il ait montré qu'il est en mesure, le cas échéant, d'utiliser les pouvoirs qu'il tient du Chapitre VII est de nature à consolider son autorité pour tenter l'ajustement pacifique des conflits. Le mérite principal de la sécurité collective est d'exister, mais le vrai problème est l'apaisement.

28. Nous avons rappelé, plus haut, que pour une partie de la doctrine les *opérations de maintien de la paix* constituent une sorte de substitut de la sécurité collective, dont il faut bien se contenter en raison du blocage du système mis en place par le Chapitre VII.

Nous ne partageons pas cette analyse.



### La sécurité collective et la crise du Golfe

Même s'il devait se révéler que désormais la sécurité collective articulée sur des mesures coercitives est en mesure de fonctionner, les opérations de maintien de la paix resteraient nécessaires. Elles répondent à une autre finalité. Dans de nombreux conflits, il n'est pas possible de simplement identifier un bon et un mauvais. Il y a des situations complexes, difficiles. Des forces d'interposition ne constituent pas une solution, mais elles jouent un rôle très utile. Il faut reconnaître la vertu spécifique des opérations de maintien de la paix.

29. Enfin, on ne saurait conclure sans rappeler combien la prévention des conflits est plus nécessaire que jamais. Les morts de la guerre du Golfe doivent nous le rappeler.

Développement économique, collaboration dans de nombreux domaines, contrôle des armements, il y a là un vaste champ d'action ouvert aux hommes de bonne volonté. L'Assemblée générale, les institutions spécialisées, les organisations régionales ont un rôle important à jouer, et c'est en proportion des succès réalisés dans l'éradication des causes des conflits que diminuera l'importance des mesures coercitives.