

La résolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité : quel devoir d'ingérence?

Security Council Resolution 688 (1991): What Duty to Interfere ?

Chantal Carpentier

Volume 23, Number 2, 1992

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/703005ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/703005ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Carpentier, C. (1992). La résolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité : quel devoir d'ingérence? *Études internationales*, 23(2), 279–317.
<https://doi.org/10.7202/703005ar>

Article abstract

It has been said that Resolution 688 (1991) established a "right to interfere" for humanitarian reasons. This right - reference was even made to a "duty of humanitarian interference" - would allow third-party states to take the initiative of committing acts of humanitarian intervention on behalf of minorities subjected to ill treatment by the authorities of their country.

Resolution 688 (1991), however, does not establish this right. Although the Security Council recognized itself as being competent to intervene, it did so because it had succeeded in identifying a threat to peace. Furthermore, although the United States, France, and Great Britain intervened, they were able to do so because they had breathed new life into humanitarian-motivated intervention by giving it the form of a sanction-intervention.

La résolution 688 (1991) du Conseil de Sécurité: quel devoir d'ingérence ?

Chantal CARPENTIER*

ABSTRACT — Security Council Resolution 688 (1991) : What Duty to Interfere ?

It has been said that Resolution 688 (1991) established a "right to interfere" for humanitarian reasons. This right – reference was even made to a "duty of humanitarian interference" – would allow third-party states to take the initiative of committing acts of humanitarian intervention on behalf of minorities subjected to ill treatment by the authorities of their country.

Resolution 688 (1991), however, does not establish this right. Although the Security Council recognized itself as being competent to intervene, it did so because it had succeeded in identifying a threat to peace. Furthermore, although the United States, France, and Great Britain intervened, they were able to do so because they had breathed new life into humanitarian-motivated intervention by giving it the form of a sanction-intervention.

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a adopté, le 5 avril 1991, la résolution 688 (1991) par 10 voix pour, contre 3 – Cuba, Yemen, Zimbabwe – et 2 abstentions – Chine et Inde – à la suite d'une initiative française qui avait obtenu le parrainage des États-Unis, de la Grande-Bretagne et surtout de la Belgique qui présidait le Conseil au mois d'avril. L'URSS a longtemps hésité mais a rejoint le camp occidental après avoir obtenu une révision du texte sur un point important : la modification de l'objet même de la résolution puisque au lieu d'*exiger* de l'Irak qu'il établisse un dialogue avec les populations kurdes soumises à la répression dénoncée par l'ONU le Conseil se contente « d'*exprimer*

* Assistante de droit public à l'Université d'Orléans, France.

Revue Études internationales, volume XXIII, n° 2, juin 1992

l'espoir» qu'un tel dialogue s'instaure «en vue d'assurer le respect des droits de l'homme et des droits politiques de tous les citoyens irakiens.»

Les premiers commentateurs français de la résolution ont affirmé un peu rapidement qu'elle était d'une «importance historique» parce qu'elle était la preuve de l'émergence d'un devoir d'intervention ou d'ingérence en faveur de populations victimes de la répression de leur Gouvernement¹. «Le droit international doit intégrer la notion de <devoir d'ingérence>», «le droit peut évoluer», affirmait M. Dumas, ministre des Affaires étrangères français devant la commission des Affaires étrangères du Sénat².

Mais la résolution 688 (1991) a-t-elle pour objet de faire évoluer le droit international et de poser le principe révolutionnaire d'un devoir d'ingérence violant la sacro-sainte souveraineté des États ; d'ailleurs une résolution du Conseil de Sécurité en a-t-elle le pouvoir ? Rien n'est moins sûr et c'est l'interprétation qu'on en donne qui porte à confusion, parce que reste trop en mémoire le projet initial de la France, dont le texte a pourtant été assez profondément amendé.

Le projet français semblait vouloir réactualiser l'ancien régime international des minorités : il s'agissait de faire sortir le problème des minorités nationales du domaine exclusivement réservé aux États, pour le réintroduire dans le droit des gens, comme au plus beaux jours de l'entre-deux-guerres. La démarche française pouvait paraître pour le moins incongrue, mais elle ne l'était pas, car son objectif était d'éviter une extension anarchique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en devenant indépendants, à un moment où de nombreuses minorités nationales essayaient effectivement d'exercer ce droit, au détriment de l'indivisibilité des États constitués et en multipliant les guerres civiles. L'affaire des Kurdes d'Irak pouvait être un bon exemple et, d'un cas d'espèce parmi d'autres, les membres du Conseil de Sécurité auraient pu faire un précédent.

La France ne reconnaît pas l'existence, sur son territoire, de minorités nationales³ et *a fortiori* de peuples, fussent-ils qualifiés par un

1. M.R. HADAS-LEBEL, «Un droit en marche», *Le Monde* du 20-4-1991, p. 2 «c'est l'occasion de relativiser un peu plus la portée de la non-ingérence, principe certes nécessaire pour protéger la souveraineté des États, mais qui ne saurait être abusivement invoqué...», l'auteur dénombre trois domaines dans lesquels l'ingérence devrait être de droit : «sauvegarde des droits de l'homme, répression des crimes contre l'humanité et la protection des minorités, pourraient dans ce contexte, servir de banc d'essai à quelques avancées du droit international.»

2. *Le Monde*, 6-4-1991, p. 5.

3. G. HÉRAUD, «Libertés publiques et minorités ethniques indigènes en France», *Actes* n° 69, p. 33 ; B. de WITTE, «Minorités nationales, reconnaissance et protection», *Pouvoirs* n° 57, PUF, pp. 113-127.

législateur imaginatif de «peuples, composantes du peuple français»⁴. Pourtant, la France mit tout en œuvre, en avril 1991, pour que soient préservés les droits nationaux des populations kurdes victimes de la répression des autorités légales irakiennes : la France prit l'initiative de proposer au Conseil de Sécurité une résolution destinée à révolutionner le droit international : ne s'agissait-il pas de créer de toutes pièces un devoir d'ingérence en faveur des minorités en dépit du sacrosaint principe de la souveraineté des États ? Tout se passait comme si le Président de la République s'attachait à ouvrir quelque «boîte de Pandore»⁵ sans trop bien tenir compte des risques encourus par la communauté internationale en des circonstances qui semblaient devoir être très délicates : difficultés rencontrées par les autorités fédérales d'Union soviétique pour renégocier le traité d'Union, sécessions croate et slovène menaçant de démanteler la Yougoslavie, crainte roumaine d'une sécession de la Transylvanie au profit de la Hongrie... Comment la France espérait-elle faire la différence entre les minorités nationales, condamnées à rester des composantes d'un peuple global, et les peuples ayant le droit de faire sécession ? Et comment comptait-elle faire accepter cette différence à des populations revendiquant un droit des peuples à disposer d'eux-mêmes que les États tiers leur refuseront, mais qu'elles tenteront d'exercer les armes à la main, multipliant ainsi des guerres civiles déjà fort nombreuses⁶ ?

Tout se passait comme si «les tabous profondément enracinés dans les bonnes consciences occidentales»⁷ devaient être brisés et comme si la France prenait l'initiative de les ébranler en dépit des discours officiels prônant «la réconciliation et le rassemblement» et dénonçant

4. La Constitution de 1958 condamne toute reconnaissance des minorités nationales à l'article 2 : «La France est une République indivisible» et à l'article 3 alinéa 1^{er} «la souveraineté nationale appartient au peuple...» – un peuple unique, global, hérité des constituants de 1791 qui inventèrent la souveraineté nationale pour la confier à une personne morale, une entité abstraite, la Nation qui s'identifie à l'État. Dans sa décision 91-290DC, du 9-5-1991, le Conseil Constitutionnel a censuré le projet de loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, parce que son article 1^{er} reconnaissait l'existence «d'un peuple corse, composante du peuple français», en violation de la Constitution de 1958.
5. Étudiant la résolution A/Res/2793 (xxv), relative à la situation de guerre civile au Pakistan, M.-C. Smouts, expliquant que la majorité des États ne désirait pas «ouvrir une boîte de Pandore» en admettant le principe de sécession.» «Décolonisation et sécession, double morale à l'ONU», *RFSF*, 1972, p. 845.
6. Rodolfo STAIVENHAGEN (La Revue Internationale des Sciences Sociales, février 1991, n° 127, Unesco/Eres) précise que sur 111 États en conflit armé en 1988, on comptait 63 conflits internes et 36 conflits «liés à la genèse d'un État» dans lesquels «s'affrontent un Gouvernement et des opposants réclamant l'autonomie ou la sécession pour une ethnie ou pour une région donnée» et cet auteur dénombre 7 cas distincts de conflits liés à la genèse de l'État, selon que l'État reconnaît ou non le caractère pluriethnique de sa population, que le groupe minoritaire est installé dans un ou plusieurs États, qu'il est le plus ancien sur le territoire ou au contraire issu de l'immigration.
7. J. AMALRIC, «Minorités, peuples et frontières», *Le Monde* 16-6-1991 ; ces tabous seraient : intangibilité des frontières, respect des droits de l'homme et des minorités, stabilité et sécurité des équilibres régionaux ou continentaux existants.

«l'émiettement et la division»⁸. Mais il n'en était rien, car il semble que la réactualisation d'un régime international – ou du moins d'un contrôle international du régime interne – des minorités soit justement le moyen choisi pour essayer de préserver l'actuelle définition du droit des peuples et prévenir toute extension anarchique de son champ d'application⁹.

Parler en termes de minorités, vouloir protéger leurs intérêts spécifiques, réclamer des statuts d'autonomie ou de décentralisation négociés par les principaux intéressés (représentants des minorités et Gouvernement central), c'est prendre le parti de croire qu'une minorité ne se distingue pas d'un peuple unitaire; qu'en dehors des peuples globaux (comme le peuple français) et des peuples coloniaux (ou assimilés: le peuple noir sud-africain et le peuple palestinien), il n'y a pas d'autre catégorie de peuples; que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'appartient en tout et pour tout qu'à des peuples disposant du droit internationalement garanti de se constituer en États indépendants (décolonisation) et aux peuples globaux déjà constitués en États. Et même dans le cas où les constitutions nationales reconnaissent un droit de sécession aux populations composant le peuple global, la France, comme l'ensemble des membres de la communauté internationale, s'attache à dissuader ces «*composantes*» de peuples d'user de leur droit constitutionnellement garanti¹⁰.

Enfermer le problème des minorités dans le cadre national, croire qu'il est aisé de le résoudre en usant de fétichisme constitutionnel¹¹ c'est oublier les leçons de l'entre-deux-guerres, renouveler l'expérience du régime des minorités et accepter de prendre le risque d'introduire l'anarchie dans la société internationale, alors que l'ONU était parvenue à réguler de façon assez convenable la décolonisation, dont chacun savait, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, qu'elle devait être menée à bien. En prenant l'initiative de proposer au Conseil de Sécurité de se saisir de l'affaire des réfugiés kurdes d'Irak; en demandant aux membres de ce Conseil de condamner la répression irakienne

8. F. Mitterrand interrogé sur la Yougoslavie le vendredi 14-6-91.

9. Selon le Professeur Ph. Ardant, le droit des peuples semble avoir «épuisé ses vertus», parce que «sa tâche historique remplie, (il) a trouvé place au musée des idées mortes.» <Que reste-t-il du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ?>, *Pouvoirs*, n° 57, PUF, pp. 43-44. L'actualité démontre toutefois que le dynamisme du droit des peuples est encore grand et qu'une extension de la définition traditionnelle n'est pas impossible.

10. C'est aussi l'attitude des États membres des Communautés européennes face à la crise yougoslave. La Troïka européenne, M.A.E. d'Italie, du Luxembourg et des Pays-Bas a tenté d'obtenir le respect de la Constitution fédérale (rotation de la présidence) et la suspension pour trois mois de l'application des déclarations unilatérales d'indépendance, *Le Monde* du 30-6 & 1-7-91, p. 3.

11. C'est, par ex., choisir une forme fédérale pour préserver les identités nationales; or cette solution n'est pas miraculeuse, cf. M. DJIDARA, «La solution fédérale, bilan critique», *Pouvoirs*, n° 57, pp. 93-112.

à l'encontre de sa minorité kurde et en proposant que soit imposée à l'Irak une obligation de négocier avec ses minorités, la France a tenté de faire sortir le régime des minorités du seul droit interne pour qu'il reprenne place, soixante-dix ans plus tard, dans le domaine international.

Le projet français a été amendé et la résolution 688 (1991) n'internationalise pas le régime des minorités; toutefois, les mesures d'exécution prises par les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France, dans le cadre d'une «intervention d'humanité» réactualisée, peuvent constituer un précédent favorable à la réapparition des anciennes pratiques minoritaires, lesquelles étaient imposées par les vainqueurs de la Première Guerre mondiale aux vaincus et à quelques États nouvellement nés. Le texte proposé par la France fut amendé de manière profonde par le Conseil de Sécurité, la France a donc en grande partie échoué dans son entreprise; toutefois l'opération «*Provide comfort*» a permis de nuancer le jugement qu'il convient de porter, puisqu'il y eut concrètement intervention au profit d'une minorité, intervention légitimée de façon ambiguë par la résolution 688.

Pour obtenir le vote positif de l'URSS, il fallut amender le texte français et en modifier l'objet: au lieu d'exiger de l'Irak, qu'il établisse un dialogue avec les populations kurdes soumises à la répression dénoncée par l'ONU (point 1 du dispositif), la résolution se contente d'exprimer l'espoir qu'un tel dialogue s'instaure.

L'injonction¹², adressée à l'Irak, d'avoir à cesser la répression ne correspond plus au même objectif: s'il convient de faire cesser la répression, ce n'est pas pour préserver les droits éventuels des minorités kurdes (et chiïtes, mais le projet français évoquait exclusivement les kurdes) qui auraient pu être violés par l'Irak, se rendant ainsi coupable d'une violation de ses obligations internationales. C'est parce que l'afflux des réfugiés vers les frontières internationales et à travers elles, constitue une menace contre la paix (article 39 de la Charte des Nations Unies) et qu'il faut faire cesser cette menace que le Conseil de Sécurité décide d'intervenir¹³.

12. Injonction: nouvelle obligation internationale créée de toutes pièces par le Conseil dans le cadre du chapitre VII de la Charte et opposable à l'Irak.

13. L'usage du terme «*intervention*» correspond à la reprise de la formulation de l'art. 2 lui-même: «n'autorise les Nation Unies à intervenir...», toutefois le terme est fort imprécis et recouvre des situations très différentes comme le constate le Dictionnaire de terminologie du droit international, Paris, Sirey, 1960; parmi toutes les définitions retenues, citons celle de Charles DUPUY, Ac.D.I. t 2, p. 369: «L'intervention peut être définie; l'action d'un État qui prétend s'immiscer dans les affaires extérieures ou intérieures d'un ou de plusieurs autres États, à l'effet de faire prévaloir ses vues et ses intérêts propres... Si l'intervention s'exerce en faveur du droit et dans les limites du droit, elle est juridique; si elle s'exerce à l'encontre du droit ou au-delà des frontières du droit, elle est politique.»

Il n'est pas question d'un éventuel droit des minorités nationales internationalement garanti, la résolution n'évoque d'ailleurs que «des populations civiles irakiennes, et en particulier la population kurde», des «réfugiés» et n'exprime l'espoir que s'instaurera un dialogue que pour «assurer le respect des droits de l'homme et des droits politiques de tous les citoyens irakiens». C'est le souhait d'une démocratisation du régime, en application du principe d'égalité en vertu duquel «un homme équivaut à une voix», principe intégrateur s'il en est, puisqu'à la fin du compte c'est la logique majoritaire qui l'emporte.

Si le Conseil de Sécurité s'est reconnu compétent pour connaître l'affaire et a internationalisé celle-ci, cela ne veut pas dire qu'il a reconnu que les affaires concernant des répressions de minorités relevaient par principe du droit international, cela aurait contredit point par point toutes les résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies depuis 1945 pour préserver la souveraineté nationale des États, en application de l'article 2 § 4 de la charte¹⁴. Le Conseil de Sécurité s'est reconnu compétent en dépit de l'exception de compétence nationale soulevée par l'Irak, mais cela signifie simplement qu'en l'espèce, l'autre exception contenue dans l'article 2 § 7 de la Charte était applicable et qu'il ne convenait pas de tenir compte de la réserve de souveraineté puisque le Conseil allait agir en application du chapitre VII¹⁵.

Il a été dit que la résolution 688 (1991) établissait un «droit d'ingérence» pour raisons humanitaires, complétant ainsi les efforts développés auprès de l'ONU par la France¹⁶: faute de recréer un régime international protecteur des minorités et justifiant que soit internationalisée l'affaire kurde, la résolution 688 aurait créé un autre droit

14. Par exemple la résolution 36/103 du 9/12/81 précise que «les États ont le devoir de s'abstenir d'exploiter et de déformer les questions relatives aux droits de l'homme dans le but de s'ingérer dans les affaires internes des États» (hormis le cas de lutte contre l'apartheid, crime international commis à l'encontre de la majorité noire par la minorité blanche d'Afrique du Sud).

15. Art. 2 § 7: «Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale des États ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à la procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII.»

16. Bernard Kouchner parle, quant à lui d'un «droit d'assistance humanitaire» reconnu aux organisations non gouvernementales humanitaires, ce droit permettant d'accéder aux victimes de «catastrophes naturelles ou des situations d'urgence du même type»; en application de ce nouveau droit (A/Res/43/31 du 8/12/1988), a été prévue la possibilité de créer des «couloirs d'urgence humanitaire», mais dans tous les cas, l'accord de l'État sur le territoire duquel s'organise l'aide humanitaire doit être obtenu. Le Secrétaire général des Nations Unies a lancé le 4-6-91 un appel d'urgence pour que le passage en toute sécurité des convois d'assistance humanitaire à travers les zones de conflits en Éthiopie puisse être assuré, démontrant ainsi quelles sont les difficultés rencontrées sur le terrain (*Le Monde*, 6-6-91).

d'intervention dans les affaires intérieures d'un État en butte à une rébellion d'une partie de sa population et réprimant celle-ci trop brutalement. La minorité ne serait alors protégée par les tiers, que dans la mesure où elle aurait à subir une répression abusive de la part de l'État dont elle est une composante. Le droit – il s'agirait même selon certains d'un «devoir d'ingérence humanitaire»¹⁷ – permettrait aux États tiers de prendre l'initiative d'interventions humanitaires en faveur de populations étrangères soumises aux mauvais traitements des autorités de leurs pays.

En fait, la résolution «exige» bien de l'Irak qu'il coopère avec le Secrétaire général, mandaté par le Conseil pour organiser l'aide aux réfugiés et pour faire un rapport d'urgence sur la situation; mais elle «insiste» simplement pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires à tous ceux qui en ont besoin (point 3 du dispositif); il n'y a là rien de révolutionnaire et l'observateur cherche en vain la preuve d'un devoir d'ingérence consacré par l'ONU.

Si la résolution 688 (1991) n'a pas consacré de droit d'ingérence en faveur des minorités, fussent-elles soumises à une répression excessive de la part de l'État sur le territoire duquel elles vivent, le Conseil de Sécurité s'est toutefois reconnu compétent pour intervenir, parce qu'il a réussi à identifier une menace contre la paix (I^{ère} partie).

Malgré tout, même s'il n'existe pas dans la résolution de droit d'ingérence en faveur des minorités réprimées, celui-ci semble se dessiner de manière ambiguë à l'occasion de l'exécution de cette résolution par certains États membres permanents de l'ONU. Le droit d'ingérence n'est pas reconnu, mais les États interviennent pourtant, réactualisant l'ancienne institution qu'était l'intervention d'humanité¹⁸, prenant la forme d'une intervention-sanction (II^{ème} partie).

I – La Résolution 688 confirme le droit d'intervention du Conseil de Sécurité dans les affaires intérieures irakiennes sans consacrer de droit d'ingérence pour cause humanitaire

Dans la résolution 688 (1991), le Conseil de Sécurité ne s'évertue pas à justifier sa compétence en démontrant que le droit international condamne les répressions entreprises contre des minorités nationales;

17. Confer la déclaration du ministre français des Affaires étrangères, Roland Dumas, précitée.

18. L'intervention d'humanité désigne «l'action exercée par un État sur un Gouvernement étranger dans le but de faire cesser des traitements contraires aux lois de l'humanité qu'il inflige à des particuliers, fût-ce à ses ressortissants», *Dictionnaire de terminologie de droit international*, Paris, Sirey, 1960, p. 349.

il n'évoque pas l'existence d'un conflit qui serait international, ne pose pas le problème des réfugiés en termes de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (§ 1); il ne fait pas évoluer le droit international en découvrant de nouvelles règles de droit humanitaire restreignant encore un peu plus le domaine réservé à la compétence exclusive des États. Le Conseil qualifie certains faits de menace contre la paix, ce qui ne démontre pas sa volonté d'innover en l'espèce (§ 2). Toutefois sa volonté d'intervenir est incontestable puisque, dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, il adresse des injonctions aux autorités irakiennes (§ 3).

§ 1. Ce n'est pas l'extension du droit international qui justifie l'intervention des Nations Unies dans les affaires intérieures de l'Irak.

Une simple enquête, un débat ne se concluant pas par une décision, une résolution n'adressant pas d'injonction à un État, ne sont pas des interventions¹⁹ du Conseil de Sécurité, aussi ne se sent-il pas concerné, dans ces cas-là, par l'exception d'incompétence contenue dans l'article 2 alinéa 7. En revanche, la résolution 688 (1991) équivaut à une intervention car elle adresse à l'Irak des injonctions: le Conseil exige que l'Irak mette fin sans délai à la répression et qu'il coopère avec le Secrétaire général dans l'exercice du mandat que le Conseil lui confie aux fins d'enquête (mission d'étude sur le sort des populations civiles irakiennes) et d'assistance humanitaire aux réfugiés et aux populations déplacées.

Puisqu'il s'agit d'une intervention du Conseil, encore faut-il que ce dernier soit compétent et qu'il ne viole pas les dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies.

A — La portée de la référence à l'article 2 alinéa 7

En l'espèce, le Conseil ne se prononce pas explicitement sur sa compétence, et c'est en examinant la motivation de la résolution et son dispositif (le caractère des décisions prises) que l'on peut en déduire que le Conseil rejette l'exception de compétence nationale qui aurait pu l'amener à ne pas s'estimer compétent. Il faut toutefois remarquer que le Conseil n'est jamais très explicite en ce qui concerne cette phase logiquement préalable à l'exercice de ses compétences, et il semblerait d'ailleurs que «seuls les rejets de propositions, soit pour absence de

19. Ce mot «a un sens bien défini en droit international; il implique un acte d'ingérence dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État pour exiger l'exécution ou l'inexécution d'une chose déterminée.» Répertoire de la pratique du Conseil de Sécurité, 1956-1958, p. 183.

majorité, soit par suite d'un veto pourraient laisser supposer que le Conseil ne s'estimait pas compétent²⁰.»

Dans la résolution 688 (1991), le Conseil fait référence de façon fort imprécise aux dispositions de la Charte qui fondent son intervention :

«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 de la sécurité internationales.» (Il s'agit sans doute d'une référence générale aux articles 24 et 39 de la Charte?)

«Conscient aussi des dispositions de l'article 2 alinéa 7 de la Charte des Nations Unies.»

Or, quelles conséquences le Conseil de Sécurité tire-t-il de la conjonction de ces deux séries de dispositions de la Charte si ce n'est sa compétence pour adresser des injonctions à l'Irak et lui créer ainsi quelques obligations spécifiques ne découlant pas logiquement du droit international?

Si le Conseil de Sécurité avait suivi la proposition française et n'avait pas fait référence à la réserve de souveraineté, que semble encore devoir représenter aux yeux des membres des Nations Unies l'exception de l'article 2 alinéa 7²¹, il y aurait véritablement eu revirement spectaculaire et abandon du principe selon lequel les sécessions, les guerres civiles, les mouvements insurrectionnels et par voie de conséquence les répressions des autorités nationales contre des populations minoritaires, relèvent de la seule compétence des États directement concernés; principe déjà bien établi à l'époque de la Société des Nations et que l'ONU a réaffirmé, dès lors qu'aucun peuple colonial ou assimilé (population noire victime de la politique d'apartheid et peuple palestinien) n'est en cause²².

Mais si le Conseil fait bien référence à l'article 2 alinéa 7, ce n'est pas tant pour préserver la réserve de souveraineté, comme le désirait la Roumanie²³, que pour justifier qu'il intervienne dans les affaires

20. A. GANDOLFI, «Le rôle du Conseil de Sécurité de l'ONU dans le règlement des conflits internationaux», *Documentation française. Notes et études documentaires*, n° 3115, 28 août 1964, p. 14.

21. «Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte...»

22. C. CARPENTIER, «L'appréciation de la qualité d'État par les organisations internationales: contrôle de légalité par les organisations internationales universelles de l'acte-condition faisant acquérir le statut d'État», Thèse de doctorat d'État, Paris I Panthéon-Sorbonne, 1991, sur microfiches, tome II, pp. 485-572.

23. Quoiqu'il y ait ce faisant confirmation selon laquelle en l'affaire, par principe, la compétence nationale de l'Irak aurait dû être exclusive, s'il n'y avait pas eu menace contre la paix et compétence du Conseil de Sécurité sur la base du chapitre VII de la Charte.

intérieures de l'État irakien, dès lors qu'une menace contre la paix allait lui permettre d'user des pouvoirs qu'il tient du chapitre VII de la Charte. C'est l'exception au principe de la non-intervention de l'ONU contenu dans l'article 2 alinéa 7 qui est l'argument déterminant en l'espèce: «toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII.»

Le Conseil de Sécurité peut échapper sous certaines conditions à l'exception du domaine réservé soulevée par l'Irak, il peut transformer un problème interne en problème international en qualifiant une répression de menace contre la paix comme le fait la résolution 688. Le Conseil de Sécurité n'affirme pas que les minorités nationales disposent d'un droit internationalement reconnu pouvant justifier son intervention. Le Conseil ne consacre pas l'extension du droit international dans un domaine exclusivement réservé aux États.

Si l'Assemblée générale des Nations Unies avait dû se saisir du problème posé par la présence des Kurdes et des Chiites aux frontières de l'Iran et de la Turquie, elle aurait sans doute cherché à poser le problème en termes de droits de l'homme; elle aurait peut-être tenté de faire évoluer le droit humanitaire en posant de nouvelles règles qu'elle aurait cherché à rendre opposables à l'Irak en démontrant l'importance du consensus réalisé à leur propos. Elle aurait aussi pu – mais l'hypothèse n'est encore que d'école – décider d'étendre aux populations kurdes (et à la minorité chiite?) le droit des peuples coloniaux et assimilés à disposer d'eux-mêmes. Mais c'est le Conseil de Sécurité qui fut saisi de l'affaire et sa démarche fut tout à fait différente.

B — L'Assemblée générale, si elle avait été saisie, aurait sans doute été en mesure de compléter l'ébauche de droit d'assistance humanitaire au profit de minorités nationales

Pour protéger des minorités nationales, l'Assemblée générale pouvait reprendre la même démarche déjà suivie par elle pour définir et circonscrire avec soin le contenu du droit des peuples.

Dans la pratique de l'Assemblée générale des Nations Unies, la réserve de compétence nationale ne vaut plus dès lors qu'une règle de droit international est en cause ou que la communauté internationale pressent qu'il y a menace contre la paix ou même éventuelle menace contre la paix. Telle fut bien la justification de l'Assemblée Générale en matière de décolonisation par exemple, domaine dans lequel l'interventionnisme de l'ONU fut considérable et qui permit d'établir les limites de l'exception du droit des peuples coloniaux à devenir indépendants et à se constituer en États. Il fallait démontrer que la puissance

administrante n'était pas souveraine, que les conflits l'opposant aux peuples colonisés n'étaient pas des conflits internes, de simples guerres civiles, et que sa compétence était liée par des règles de droit des gens qu'il appartenait à l'ONU de faire respecter, tant pour le maintien de la paix que pour la protection des droits de l'homme.

Est-ce l'évolution progressive du droit international qui a justifié le rejet systématique de l'objection de domaine réservé soulevée par les puissances administrantes ou bien n'est-ce pas l'inverse? C'est parce que l'Organisation des Nations Unies s'est reconnue compétente pour examiner des affaires de décolonisation quels qu'aient été les motifs des États de la majorité²⁴, que le droit international s'est considérablement développé grâce à la «jurisprudence» des organes politiques de l'ONU. Le droit international liant les compétences des États n'était pas encore bien établi, mais l'Assemblée se reconnaissait compétente pour connaître des affaires – pourtant qualifiées d'internes par les États intéressés – parce qu'il y allait du maintien de la paix ou du respect des buts et principes de la Charte.

«L'objet réel du contrôle international n'est pas seulement d'assurer la stricte exécution des consignes supérieures par les États, mais aussi d'élaborer, à partir des consignes, une politique commune. Le contrôle prend ainsi un aspect <constructif>; il devient un moyen de gouvernement,» expliquait Marcel Merle en 1959²⁵ et telle était bien la situation en l'espèce. Il est possible que dans un premier temps l'Assemblée générale ait rejeté l'exception de compétence nationale en raison de l'existence d'un droit ou d'un intérêt lésé, mais l'argument n'était pas suffisant pour justifier la compétence de l'Organisation; il était préférable de pouvoir faire référence à des règles de droit international ou à des obligations internationales opposables aux États soulevant l'objection, selon la logique développée par la CPJI en 1923, dans l'avis sur les décrets de nationalité: la compétence exclusive de l'État est formée «de certaines matières qui, bien que pouvant toucher aux intérêts de plus d'un autre État, ne sont pas, en principe, réglées par le droit international» et pour lesquelles «chaque État est seul maître de ses décisions.»²⁶

24. A. Ross, «La notion de <compétence nationale> dans la pratique des Nations Unies. Une rationalisation *a posteriori*.» *Mélanges H. Rolin*, Pédone, 1965. Paris constate (p. 290) que les «résolutions dont on dispose confirment la compétence de fait de l'Organisation, mais omettent de façon conséquente de motiver cette compétence». Ce qui n'est pas tout à fait vrai en matière de décolonisation.

25. Marcel MERLE, «Le contrôle exercé par les O.N. sur les activités des États membres», *AFDI* 1959, p. 423.

26. Affaire franco-anglaise des décrets tunisiens sur la nationalité, publications de la CPJI, série B n° 4, avis consultatif n° 4 du 7-2-1923, pp. 30-31.

Ce n'est pas parce qu'un membre de l'ONU a un intérêt pour agir que l'Organisation rejette l'objection d'incompétence, mais parce qu'une règle générale de droit international ou une obligation internationale d'origine conventionnelle ou tout au moins consensuelle est en cause. Le contrôle exercé par l'ONU est un contrôle de légalité, destiné à faire respecter le droit international, c'est un contrôle objectif qui peut être indépendant de toute responsabilité de l'État ayant violé le droit des gens.

Mais cela étant, l'ONU a découvert, dans l'exercice de son contrôle, des droits lésés à protéger, des droits contenus dans un statut juridique garanti par le droit international : c'est le statut de peuple dépendant, un statut comprenant certains droits qu'il faut faire respecter aux puissances administrantes, puisque la logique du droit international est ainsi faite qu'à toute obligation de l'un doit correspondre un droit de l'autre qu'il faut faire respecter.

S'agissant de l'obligation de respecter les droits de l'homme, qui a permis le développement du droit de la décolonisation, chacun s'entend pour reconnaître qu'elle est contenue dans la Charte des Nations Unies et est, ce faisant, opposable aux États membres qui perdent le droit d'invoquer l'exception de compétence nationale :

«Le domaine réservé, dont l'existence est affirmée par l'article 2 § 7 ... comprend ... les affaires domestiques par nature, à l'exclusion des affaires domestiques qui ont été internationalisées à la suite d'un engagement pris par les États. Or, il n'est pas douteux qu'en ce qui concerne les droits individuels et les libertés fondamentales, un tel engagement figure dans la Charte, puisque à sept reprises, les Nations Unies s'engagent solennellement et expressément à respecter et à protéger les droits individuels.»²⁷

L'ONU fait respecter la légalité internationale en se référant à la Charte qu'elle interprète²⁸ et qui a fait entrer dans le domaine du droit international nombre d'affaires qui relevaient jusqu'alors de la seule compétence nationale : comme le régime intérieur de l'État, les guerres civiles requalifiées de coloniales, les relations entre la puissance administrante et la population du TNA²⁹ ou encore les droits de l'homme tels qu'ils sont plus ou moins bien protégés par l'existence d'un État de droit à l'intérieur de chaque État.

Mais, même si l'Assemblée générale dispose d'une stratégie toute trouvée pour étendre dans l'avenir le droit des peuples coloniaux et assimilés à disposer d'eux-mêmes, il est plus que probable que le

27. DELBEZ, «Les principes généraux du droit international public», Paris, 1964, p. 198.

28. Par ex. la condamnation de l'apartheid dès les résolutions 616 A (VII) et 616 B (VII) : l'Afrique du Sud doit «se conformer à l'obligation que la Charte impose de protéger le respect des droits de l'homme et des libertés individuelles».

29. TNA ou territoire non autonome, ch. XI de la Charte des Nations Unies.

moment n'est pas venu pour elle d'agir ainsi, la majorité des États étant hostile à toute extension du droit de sécession en faveur de minorités ou de nations, ce qui entraînerait un démembrement de bon nombre d'États³⁰ et serait par exemple contraire à la Charte de l'OUA³¹. Il existe actuellement un consensus au sein de l'Assemblée générale selon lequel il convient encore de condamner la domination ou la colonisation occidentale et non pas la soumission d'un peuple à un autre; la communauté internationale ne semble pas vouloir réactualiser le vieux mythe des nationalités³² et le droit international actuel ne reconnaît pas l'existence d'un droit de sécession³³.

Le Conseil de Sécurité est-il en mesure de développer sa propre politique en la matière en contredisant celle de l'Assemblée générale pour laquelle le principe de l'intégrité territoriale et la conception globalisante du peuple sont deux des piliers de la société internationale, avec la souveraineté dont ils ne sont que des aspects? Le projet de résolution proposé par la France semblait devoir réaliser cette gageure, mais les amendements qui y furent apportés ont replacé la résolution dans son cadre traditionnel: le Conseil ne reconnaît pas l'existence d'un devoir d'ingérence en faveur de minorités nationales victimes d'une répression pendant qu'elles se rebellent.

C — Le Conseil de Sécurité n'a pas transformé l'ébauche de droit d'assistance humanitaire en droit subjectif des minorités nationales.

Dans le projet français, le Conseil exigeait que l'Irak mette fin sans délai à la répression et qu'il engage un large dialogue avec les Kurdes. Les États-Unis proposèrent de remplacer la référence aux Kurdes par une protection de «populations civiles irakiennes» et les soviétiques obtinrent que le Conseil n'exige pas le dialogue mais exprime l'espoir qu'un tel dialogue s'instaure. À la demande de l'Iran et de la Turquie, le projet fut encore modifié par la référence, tout à fait indispensable dans la logique de la pratique du Conseil, à la menace contre la paix constituée par la présence des réfugiés aux frontières et à travers elles³⁴.

30. Ph. ARDANT, «Que reste-t-il du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes?» *Pouvoirs*, n° 57, Paris, PUF, pp. 43-54. «Est-ce à dire que l'on doit considérer que la lutte des peuples pour le libre choix de leur destin est achevée, que sa tâche historique remplie, le droit des peuples a trouvé place au musée des idées mortes?» (p. 44) Pour l'A.G. des Nations Unies la réponse est très certainement positive, pour l'instant du moins.

31. Le 27^e sommet de l'OUA confirme l'attachement des États membres à l'unité territoriale.

32. B. de WITTE, *op. cit.*, p. 117.

33. Confer notre thèse d'État précitée, pp. 392-485.

34. Il faut aussi rappeler la référence faite à la demande de la Roumanie à l'article 2 alinéa 7.

Le projet français fut ainsi dénaturé et, s'il mettait l'accent sur l'aspect humanitaire du problème posé par la répression et posait alors de nouvelles règles de droit international, le texte adopté en définitive est plus conforme aux habitudes du Conseil et n'innove pas.

1. *Le Conseil n'innove pas en matière d'aide humanitaire :*

Si le Conseil de Sécurité se reconnaît le droit de qualifier les actes de l'Irak de «répression», alors qu'il s'agit d'actes internes, concernant la seule population irakienne – et donc d'affaires relevant de la compétence exclusive de l'État irakien – c'est :

- Pour condamner cet état de fait qui est à l'origine de la menace contre la paix que représente l'afflux massif de réfugiés traversant les frontières internationales, et pour exiger sa cessation immédiate ;
- Pour exiger la coopération de l'Irak avec le Secrétaire général agissant pour faire face d'urgence aux besoins des réfugiés et des populations irakiennes déplacées et pour fournir au Conseil les informations nécessaires, y compris par l'envoi d'une mission sur place ;
- Pour lancer un appel à tous les États et organisations non gouvernementales humanitaires (ONG) pour qu'ils participent à l'aide humanitaire.

S'agissant exclusivement de l'aide humanitaire apportée par les ONG, le Conseil «insiste» pour que l'Irak la rende possible sur son territoire, reconnaissant ainsi la souveraineté de cet État, conformément à ce que l'Assemblée Générale des Nations Unies a d'ailleurs affirmé avec soin dans sa résolution 43/131 du 8 décembre 1988³⁵. Il n'exige pas le respect d'une obligation internationale quelconque opposable à l'Irak, mais cherche seulement à obtenir son adhésion.

L'Assemblée générale a pris les initiatives en matière d'établissement d'un «droit d'assistance»³⁶, elle a prévu la création de «couloirs

35. A/Res/43/131, AFDI 1988, p. 498, résolution adoptée sans vote à l'initiative de la France qui «réaffirme l'importance de l'assistance humanitaire pour les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre», mais elle «réaffirme également la souveraineté des États affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs.»

36. *Le Monde* 30-4-91, un entretien avec B. Kouchner. Le ministre explique que ce droit d'assistance était dans son esprit réservé aux organisations humanitaires et non pas pris en charge par les États. Voir aussi M. BETTATI, «Les Nations Unies, l'Arménie et le devoir d'assistance», *Le Trimestre du Monde*, 1989, n° 1, pp. 101-108 ; M. BETTATI et B. KOUCHNER, «Le devoir d'ingérence», Paris, éd. Denoël, 1987 ; M. BETTATI, «Un droit d'ingérence?», RGDIP 1991, p. 639. Évoquant la situation en Éthiopie, le Secrétaire général, M. Javier Perez de Cuellar, use de la même terminologie et évoque l'assistance humanitaire, *Le Monde*, 6-6-91.

d'urgence humanitaire» ou «corridors d'assistance»³⁷, décidé d'un droit d'accès aux victimes des situations d'urgence du même ordre que les catastrophes naturelles.

Si un droit d'ingérence peut être reconnu aux organisations non gouvernementales humanitaires, sous réserve d'une collaboration des États sur le territoire desquels l'aide est apportée, il n'est pas interdit aux États d'apporter aussi une «assistance humanitaire» dans les conditions posées par la CIJ et dès lors que la souveraineté des États n'est pas abusivement remise en cause: l'assistance humanitaire ne doit pas être un moyen détourné pour passer outre l'interdiction faite aux États d'intervenir dans les affaires intérieures d'autres États³⁸.

L'assistance humanitaire a été évoquée par la Cour internationale de Justice dans son arrêt du 27 juin 1986³⁹: «*pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre État, non seulement <l'assistance humanitaire> doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir <prévenir et alléger les souffrances des hommes> et <protéger la vie et la santé (et) faire respecter la personne humaine>; elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin...>*» (§ 243). Pour l'occasion, la Cour fit remarquer aux États-Unis que «*l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect de ces droits*» (§ 268).

L'assistance humanitaire serait donc exclusive de l'emploi de la force⁴⁰ et ne saurait justifier, comme l'a affirmé expressément l'Assemblée Générale des Nations Unies, une violation de la souveraineté des États, parce que «les États ont le devoir de s'abstenir d'exploiter et de déformer les questions relatives aux droits de l'homme dans le but de s'ingérer dans les affaires intérieures des États»⁴¹: exception faite

37. Cf. La déclaration des Douze sur l'Éthiopie (15-2-91): «La communauté accueille avec satisfaction... le succès initial enregistré dans l'acheminement d'aide par le corridor d'assistance du Nord et félicite les deux parties de leur réponse positive à la nécessité de mettre les intérêts de la population de l'Érythrée touchée par la sécheresse au-dessus de toutes considérations d'ordre politique...» *Documents d'actualité internationale*, n° 9, *Documentation française*, p. 184.

38. *AFDI* 1988, pp. 498-499. Présentation de la résolution du 8-12-1988. Sur la notion «d'assistance humanitaire», voir l'article de M.-J. DOMESTICI-MET, «Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire», *AFDI* 1989, p. 135 et suiv.

39. Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c/États-Unis d'Amérique), fond, arrêt, CIJ Rec. 1986, p. 14 et suiv.

40. L'intervention armée, est une «action militaire dans un État en vue de donner au Gouvernement de celui-ci les moyens de remplir certaines de ses fonctions... l'intervenant aura pour adversaire des sujets rebelles de l'autre État; son but sera alors de faire régner l'ordre dans cet État» (Dictionnaire de terminologie précité, p. 349), parfois sur sa sollicitation plus ou moins expresse, ce qui permet, de respecter sa souveraineté (A. MANIN, «L'intervention française au Shaba», *AFDI* 1978, p. 160 et suivantes).

41. Res 36/103 du 9-12-1981.

toutefois du cas de l'Afrique du Sud dont la politique d'apartheid était un crime international, du fait de la violation des droits du peuple noir par une minorité blanche.

Dans la résolution 688, le Conseil de Sécurité n'apporte rien de nouveau : il insiste pour que l'Irak rende possible l'assistance humanitaire aux réfugiés, respectant comme l'Assemblée générale la souveraineté des États. D'ailleurs c'est bien de réfugiés qu'il est question et de populations civiles et non pas de minorités nationales ou même de peuples assimilables à des peuples coloniaux.

2. *Le Conseil de Sécurité n'innove pas en matière de régime international des minorités*

Le Conseil de Sécurité n'évoque pas la «rébellion kurde»; il ne pose pas le problème en termes de «sécession d'une minorité» ou de droits d'une nation à acquérir au minimum une autonomie réelle, faute de pouvoir être indépendante. Il n'évoque pas les «rebelles» (ce serait dénoncer l'illégitimité de l'action des Kurdes). Il ne se réfère pas non plus aux autorités «légales» irakiennes, ce qui sous-entendrait qu'elles seules sont représentatives de l'État irakien. Il n'entre pas dans ce débat et ne pose pas le problème en ces termes.

La résolution s'adresse à l'Irak, membre de l'ONU et non à ses autorités légales (c'est exactement la même attitude que dans sa résolution 687 du 3/4/91), lesquelles ne sont pas contestées par la communauté internationale qui ne remet pas en cause la carte de la région, ni celle de l'État irakien rentré dans ses frontières à la suite de la guerre du Golfe. Cette guerre entreprise sous les auspices de l'ONU ne doit pas être détournée *a posteriori* de son but officiel qui était de faire cesser l'invasion et de garantir l'existence de l'État du Koweït, et non de favoriser le démembrement de l'État irakien, ni même le changement de Gouvernement au détriment de Saddam Hussein. Le Conseil ne reconnaît pas l'existence d'un droit internationalement garanti aux populations kurdes d'obtenir un régime d'autonomie ou tout au moins imposant à l'Irak de négocier ce régime, le Conseil «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 irakiens.»

La résolution n'évoque pas l'existence des intérêts particuliers de certaines populations ni un éventuel droit spécifique à des minorités, c'est de droits individuels qu'il s'agit exclusivement comme c'est d'ailleurs de règle jusqu'à présent en matière de protection des minorités, depuis que la logique de l'après Première Guerre mondiale qui

visait à garantir parfois des statuts d'autonomie aux populations minoritaires a été abandonnée⁴².

Si le premier objet de la résolution n'est pas tant de préserver les droits de l'homme en Irak, que de préserver la paix et la sécurité dans la région à la suite de l'afflux des réfugiés fuyant la répression jusqu'en Iran et en Turquie, le second est de préserver à terme l'intégrité territoriale de l'Irak, État qu'il ne convient pas de démanteler en soutenant les revendications nationalitaires d'une minorité désirant exercer un droit qu'elle ne possède pas dans l'ordre actuel des choses : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en se constituant en États.

Le Conseil de Sécurité n'évoque ni la guerre civile (pourrait être alors posé le problème de l'application de certaines règles de droit humanitaire, dont celles contenues dans le protocole II⁴³ applicable aux conflits armés non internationaux), ni la rébellion, ni l'existence d'un éventuel génocide ou d'un autre crime contre l'humanité imputable à Saddam Hussein⁴⁴. Il ne reconnaît pas aux Kurdes la qualité de peuple, ni même celle de minorité, ce qui, en l'état du droit international, ne lui servirait d'ailleurs pas à grand-chose en dépit des références faites récemment dans quelques instruments internationaux (Acte final d'Helsinki en 1975, Déclaration de Copenhague en 1990, Charte de Paris pour une Nouvelle Europe en novembre 1990...).

Posé en termes de réfugiés, le problème devient banalisé, connu ; les États tiers ne portent pas atteinte à la souveraineté de l'Irak, ils ne reconnaissent pas l'existence d'une minorité ou de plusieurs méritant un traitement particulier. Toutefois, les États ne peuvent pas ignorer que la qualification de réfugiés peut être une étape normale avant celle

42. Bruno de WITTE, «Minorités nationales : reconnaissance et protection», *Pouvoirs*, n° 57, Paris, PUF, pp. 113-127 ; l'auteur explique qu'à la suite des tensions ethniques et révisionnistes qui furent la cause de la Deuxième Guerre mondiale, les négociateurs de la Charte de San Francisco firent sortir le problème des minorités du domaine international. Toutefois le problème est reparu sous son aspect international dans des documents récents comme l'explique Patrick THORBERRY, «Self-determination, minorities, human rights : a review of international instruments», *ICLQ* 1989, pp. 867-889.

43. Protocole II additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, texte in *RGDIP* 1978, p. 388 & suiv. Ph. BRETTON, «Remarques générales sur les travaux de la conférence de Genève sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés.» *AFDI* 1978, p. 213.

44. NGUYEN QUOC dinh, P. DAILLIER, A. PELLET, *op.cit.* p. 583. La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (9-12-1948), définit le génocide, art. 2 : «l'un quelconque des actes (meurtres de membres du groupe, atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe, soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner la destruction physique totale ou partielle, mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe, transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe) commis dans l'intention de détruire, en tout ou en partie, un groupe national, ethnique ou religieux, comme tel». C.A. COLLIARD et A. MANIN, *Droit international et histoire diplomatique*, Tome I, Paris, éd. Montchrestien, 1971, p. 194.

de peuple sans territoire, comme ce fut le cas des réfugiés palestiniens devenus peuple palestinien, peuple dont les droits nationaux et historiques sont dûment authentifiés par l'ONU.

Si tant est que le droit puisse évoluer, pour permettre l'établissement de nouvelles obligations internationales opposables aux États souverains en matière d'assistance humanitaire, la résolution 688 (1991) n'est pas l'outil déterminant d'une telle évolution. C'est la menace contre la paix que dénonce le Conseil de Sécurité et non pas la violation d'un éventuel droit international humanitaire opposable à l'Irak.

§ 2. La condamnation de la répression des populations civiles irakiennes comme cause déterminante de l'existence d'une menace contre la paix.

Ayant qualifié les faits, et tenant compte des lettres de l'Iran (4 avril) et de la Turquie (2 avril), le Conseil de Sécurité ne dénonce pas l'existence d'une agression imputable à l'Irak, mais n'en constate pas moins celle d'une menace contre la paix occasionnée – c'est du moins implicite – par un abus de droit de l'Irak.

A — La conjonction des articles 39 et 2 alinéa 7 *in fine* permet au Conseil de Sécurité d'établir très librement sa compétence

En constatant la simple existence (pas toujours vraiment démontrée) d'une «menace à la paix», le Conseil de Sécurité établit en principe aisément sa compétence sans être autrement gêné par ce qui aurait dû être au contraire un obstacle sérieux à sa compétence.

1. Les précautions prises par les pères fondateurs

Les rédacteurs de la Charte avaient pris grand soin de renforcer la réserve relative aux affaires intérieures par comparaison avec le Pacte de la SDN, l'objectif étant de toute évidence de protéger la souveraineté des États contre les interventions de l'Organisation et les efforts étaient allés si loin – expose Alf Ross – «qu'il fallait craindre que l'article 2-7 ne constituât, en pratique, un obstacle sérieux aux travaux des Nations Unies»⁴⁵.

Le projet de Dumbarton Oaks n'avait pas repris la disposition de l'article 15 § 8 selon laquelle la décision appartenait au Conseil, la réserve prenait place parmi les principes généraux et était opposable à tous les organes des Nations Unies; les conditions dans lesquelles l'exception pouvait être soulevée furent assouplies: on supprima la référence au droit international et on précisa que l'affaire devait relever

45. A. Ross, *op. cit.* *Mélanges H. Rolin*, Paris, Pédone, 1965, p. 289.

«essentiellement» et non pas «exclusivement» de la compétence nationale d'un État. En conséquence, pour qu'une affaire ne soit pas considérée comme relevant essentiellement de la compétence nationale d'un État, il fallait qu'elle affecte de façon essentielle les droits ou les intérêts d'un autre État⁴⁶.

Toutefois, en dépit de ces précautions terminologiques, l'article 2 alinéa 7 *in fine* admet le caractère inopérant de la réserve de souveraineté quand le Conseil use de ses pouvoirs découlant du chapitre VII: même si le reste de l'article pose un «principe», celui-ci ne porte pas atteinte à la compétence du Conseil de Sécurité en cas de menace contre la paix, telle que l'article 39 la prévoit et *a fortiori* lorsqu'il y a rupture de la paix ou encore acte d'agression.

2. La pratique du Conseil de Sécurité et la référence implicite au chapitre VII pour justifier sa compétence

Le Conseil de Sécurité s'est, en règle générale, attaché à justifier le rejet de l'exception de domaine réservé à la compétence nationale des États en retenant que les faits qui lui étaient soumis pouvaient conduire à des situations qui pourraient menacer le maintien de la paix.

Ce n'est pas le droit international interprété (et complété) par le Conseil de Sécurité qui a réduit à l'état de peau de chagrin le contenu du domaine réservé des États. C'est la qualification de menace contre la paix donnée par le Conseil de Sécurité, au cas par cas, à un ensemble de faits, qui explique l'inopposabilité au Conseil de la réserve de compétence nationale. Si l'Assemblée générale s'est surtout attachée à faire respecter le droit international et à démontrer que celui-ci a limité la souveraineté des États, le Conseil préfère s'en tenir à la découverte des menaces contre la paix et la sécurité internationales – sans se préoccuper de l'état de développement du droit international – ce qui lui laisse une grande marge de manœuvre. Le Conseil peut se décider en toute opportunité, sauf quand il retient l'analyse de l'Assemblée générale et admet l'évolution du droit international, la violation d'un droit ou du droit, comme dans le cas de la condamnation de la politique d'apartheid menée sur son territoire par l'Afrique du Sud: il y a crime contre l'humanité, violation des droits du peuple par une minorité raciste qui l'empêche d'exercer son droit à disposer de lui-même.

Dès les premières affaires soumises au Conseil, c'est l'argument de la menace contre la paix qui fut développé par les intervenants, sans toutefois emporter l'adhésion de la majorité ou de certains membres

46. Sur l'interprétation évolutive de l'article 2 § 7 il faut absolument se reporter à l'ouvrage d'Athos Tsoutsos, *Politique et droit dans les relations internationales. Études sur l'évolution de l'ordre juridique international*, Paris, LGDJ en 1967, en particulier p. 254 & suiv.

permanents; l'accord ne se faisait pas facilement sur l'identification d'une menace⁴⁷.

Mais comment définissait-on la menace justifiant l'examen de la situation ou du différend par le Conseil? En d'autres termes, comment convient-il d'interpréter l'article 39 de la Charte, puisque c'est bien à cet article qu'il faut faire référence en dépit du silence de certaines résolutions du Conseil, comme c'est le cas de la résolution 688 (1991)?

Les versions anglaise et française de l'article 39 diffèrent assez sensiblement: si le texte français évoque une «situation (qui) semble devoir menacer le maintien de la paix», le texte anglais évoque «une situation qui semble devoir mettre la paix en danger».

La menace doit-elle être pressante, imminente, ou bien peut-il s'agir d'une menace virtuelle, latente?

En dépit de nombreuses discussions, les membres du Conseil préfèrent ne pas adopter de définition précise et ne pas demander l'aide de la Cour internationale de Justice; ce que résuma fort bien le représentant français à l'occasion de l'examen de l'affaire grecque: «si le Conseil décide lui-même maintenant que, si tels faits se produisent, demain ou après-demain, il les considérera comme une menace contre la paix, je crains qu'il ne se lie lui-même et ne préjuge la décision qu'il serait amené à prendre si ces faits se produisaient réellement»⁴⁸.

La simple référence à la menace contre la paix justifie la compétence du Conseil de Sécurité, mais la qualification⁴⁹ des faits comme constitutifs d'une menace est largement discrétionnaire et le Conseil détermine en toute liberté s'il peut ou non exercer les pouvoirs coercitifs qu'il tient du chapitre VII.

Dans la résolution 688 (1991), le Conseil qualifie le flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci de violations de frontières qui menacent la paix et la sécurité internationale dans la région. Cette qualification avait déjà été donnée par l'Inde, dans le cadre du conflit interne pakistanais, et avait justifié à ses yeux sa propre ingérence militaire, faite au nom de la légitime défense.

47. Affaire espagnole répertoire, 1946-1951, p. 486 & suiv; Affaire indonésienne, *ibidem*, p. 494 & suiv; Question des incidents survenus à la frontière grecque, *ibidem*, p. 453 & suiv.

48. *Ibidem*, p. 453.

49. Le dictionnaire de terminologie juridique précité, p. 493, définit la qualification comme «l'opération intellectuelle consistant à classer un fait, une action, une institution, une relation juridique déterminée en vue de lui appliquer le régime juridique correspondant à cette catégorie; par exemple qualification d'un fait comme illicite...»

B — La présence de réfugiés sur les frontières internationales peut être qualifiée de menace contre la paix : la leçon tirée du précédent indo-pakistanaï⁵⁰

La sécession du Bengale et la répression qui s'ensuivit furent à l'origine de nombreuses violations de la frontière indienne par des réfugiés, ce que l'Inde présenta comme une sorte d'agression justifiant qu'elle intervienne militairement dans un conflit qui aurait dû rester interne. L'Inde expliqua que l'attitude répressive du Pakistan, en entraînant un exode aussi considérable, mettait en danger son existence, ce qui équivalait à une agression.

Au sein du Conseil de Sécurité, les avis furent partagés; Chine et Union soviétique, défendant chacune leurs alliés, paralysèrent le Conseil par l'usage de leur veto. Le Conseil saisit alors l'Assemblée générale sur la base de la résolution Dean Acheson et l'Assemblée adopta à une très large majorité une résolution favorable au Pakistan dont on respectait la souveraineté (180 voix pour, 11 voix contre et 19 abstentions, dont la France et la Grande-Bretagne). Aucune des résolutions des Nations Unies n'a pris partie sur la responsabilité du déclenchement des hostilités et n'a voulu identifier l'agresseur. N'a-t-on pas voulu authentifier la thèse de l'Inde selon laquelle une intervention humanitaire armée est légitime ?

Le professeur Rousseau expliquait que «le blâme aurait dû ...être réparti entre le Pakistan – qui en réprimant avec la brutalité que l'on sait, le mouvement séparatiste du Bengale oriental dès le 25 mars 1971, avait ouvert la crise et qui, en portant le 3 décembre les opérations sur le front occidental, avait précipité les événements de façon irrémédiable – et l'Inde, dont c'était le sixième conflit militaire en vingt-cinq ans»⁵¹. Ne pas déterminer les responsabilités avait permis à la communauté internationale de ne pas évoquer le génocide, pourtant évident, de ne pas cautionner les revendications séparatistes de la population du Bengale, mais aussi de laisser en l'état d'ébauche cet argument de l'Inde légitimant les interventions d'humanités armées.

Des menaces à la paix découlant de répressions abusives à l'encontre de rebelles⁵² ou de minorités se sont multipliées depuis 1971, les plus récentes étant celles imputables aux autorités éthiopiennes par exemple. Mais les afflux de réfugiés par-delà les frontières internationales n'ont pas semblé devoir justifier une internationalisation des conflits opposant les autorités légales à certaines de leurs populations,

50. Confer notre thèse précitée, pp. 454-464.

51. Charles ROUSSEAU, *RGDIP*, 1972, p. 560.

52. Dans le cas du conflit interne au Pakistan, il ne convenait pas d'évoquer un Mouvement de Libération Nationale, comme dans le cas d'un peuple colonial exerçant son droit à disposer de lui-même, mais un «mouvement de fragmentation» selon la formule employée par le Pakistan, Ph. BRETTON, «Les protocoles additionnels aux conventions de Genève...» *AFDI*, 1987, p. 554.

jusqu'à ce que le Conseil de Sécurité, à l'initiative de la France, se préoccupe tout spécialement du sort du peuple kurde et dénonce l'abus de souveraineté de l'Irak.

C — La menace contre la paix imputable à l'Irak

L'Irak, réprimant avec sévérité les rébellions chiites et kurdes ne commet pas un acte illicite international par violation d'une règle ou d'une obligation internationale, l'Irak abuse de ses droits souverains sur son territoire et à l'encontre de ses populations dans la mesure, et dans la mesure seulement, où la répression, qu'il est en droit de mener en l'état actuel du droit international⁵³, produit des effets internationaux visibles et immédiats : violations des frontières des États voisins par des réfugiés de plus en plus nombreux et nécessité pour ces mêmes États d'organiser leur stationnement sur leurs territoires, ce qui occasionne des dépenses importantes et peut bouleverser leur économie, comme l'avait fait remarquer l'Inde en 1971.

Parmi les effets non évoqués, mais qui sont logiquement envisageables, on peut citer le risque de contagion des revendications nationalitaires, du fait du stationnement dans des zones de peuplement kurde d'un afflux considérable de réfugiés kurdes au rang desquels peuvent se trouver des «Peshmergas» ou combattants kurdes en principe réfugiés dans les montagnes. Il ne faut pas oublier que les autorités turques craignent les revendications de leur propres minorités et en particulier celles d'un État indépendant.

Autre effet possible et redoutable, c'est le risque d'une intervention des États voisins, à l'image de l'intervention indienne dans le conflit interne au Pakistan, qui aurait pour conséquence de démanteler l'État irakien et de modifier le tracé des frontières.

Les effets internationaux de la répression étant prévisibles et certains effets existant déjà — qui sont constitutifs d'une menace contre la Paix — le Conseil de Sécurité condamne la répression et exige de l'Irak qu'il y mette fin sans délai ; cela sous-entend que le Conseil avalise purement et simplement la théorie de l'abus de droit⁵⁴, et ce d'autant

53. Le Conseil prend soin de réaffirmer «l'engagement pris par tous les États membres de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Irak et de tous les États de la zone» (point 6 du préambule).

54. Telle est la crainte exprimée, quelques jours après l'adoption de la résolution des Nations Unies par les douze membres du Conseil européen réunis à Luxembourg, le 8 avril (session extraordinaire tenue à l'initiative de la France) : «Notre politique est d'empêcher un exode de 2 millions de personnes, qui serait irréversible. Nous ne voulons pas laisser se répéter le précédent palestinien. Quoi de plus naturel que de contrer la tentative de Saddam Hussein de chasser les Kurdes de leur pays? Nous voulons leur apporter une aide en attendant un changement de régime à Bagdad» expliquait M. Jacques Poos, le ministre luxembourgeois des Affaires étrangères.

plus aisément que le déplacement des populations kurdes (et chiites) semble pouvoir correspondre à une politique délibérée des autorités irakiennes : le point 5 du dispositif évoque «les besoins fondamentaux des réfugiés et des populations irakiennes déplacées». La mauvaise foi de l'Irak est plus que présumée et le Conseil dénonce tant les moyens dont use l'Irak que le but qu'il poursuit : l'exode d'un peuple qui pourrait fort bien revendiquer à terme le statut de peuple assimilé aux peuples coloniaux – à l'exemple du peuple Palestinien – peuple qui serait lui aussi dépourvu de territoire⁵⁵.

Il ne suffit pas pour un État d'être titulaire d'un droit internationalement reconnu, encore faut-il qu'il n'en abuse pas et qu'il respecte l'obligation de diligence due ou normale qui s'impose traditionnellement à lui⁵⁶. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies ne se contente pas de dénoncer la répression menée en Irak à l'encontre des populations irakiennes déplacées, il ne se contente pas de constater qu'il existe une menace contre la paix (laquelle justifie sa compétence), il intervient en application de l'article 39 de la Charte et impose à l'Irak quelques obligations internationales nécessitant des mesures d'exécution urgentes que trois États occidentaux s'empresseront de prendre sans trop bien respecter la responsabilité du Secrétaire général en la matière⁵⁷.

§ 3. *Les injonctions adressées à l'Irak sont la preuve de la volonté du Conseil de Sécurité d'intervenir*

Le Conseil impose à l'Irak différentes obligations internationales nouvelles de natures différentes : obligation de résultat, obligation de comportement, sans toutefois lui imposer d'obligation de moyen s'agissant du dialogue qu'il espère voir s'établir «en vue d'assurer le respect

55. Nicolas POLITIS, «Les problèmes des limitations de souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux», *RCADI* 1925, t I n° 6 p. 5. Pour M. SIBERT, (l'«affaire des téléphones de Colombie», *RGDIP* 1931, p. 669 & suiv.) l'exercice d'un droit cesse d'être légitime et devient abusif quand il se produit : a) sans utilité pour son titulaire, b) dans un but en contradiction avec l'intérêt social qui a déterminé l'attribution du pouvoir légal, c) quand l'exercice du droit va plus loin que ce qui a été accordé, d) quand l'exercice du droit s'entoure de rigueurs inutiles ou cause un préjudice qui n'est pas la conséquence directe et nécessaire de son utilisation.

56. Ancienne conception qui permettait d'apprécier l'opportunité d'un acte ou d'une omission, de juger de l'adéquation du résultat au but normal qu'il fallait atteindre, de l'objet de l'acte, eu égard aux circonstances de lieu et de temps. Il s'agissait de dénoncer en quelque sorte un détournement de pouvoir imputable à un État dont la compétence de principe n'était pas contestée.

57. «Le Conseil de Sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir la paix et la sécurité internationales.» L'article 41 évoque les mesures ne nécessitant pas l'usage de la force armée, mises en œuvre pour donner effet à ses décisions ; l'article 42 autorise le Conseil à entreprendre toute action qu'il juge nécessaire (comme des démonstrations, un blocus...).

des droits de l'homme et des droits politiques de tous les citoyens irakiens.»

A — Il n'y a pas d'obligation de moyen : le dialogue avec les Kurdes n'est pas exigé

La France aurait voulu que le Conseil impose à l'Irak une obligation de dialoguer avec sa minorité kurde, mais cela aurait été une consécration d'un droit qui n'existe pas : celui des minorités à obtenir un statut juridique interne négocié avec les autorités légales.

La «boîte de Pandore» que la France voulait imprudemment ouvrir ne l'a pas été. Non seulement la résolution n'utilise pas des termes de «peuple» ou «minorité», mais encore le Conseil ne se reconnaît-il le droit que d'essayer d'influencer les autorités irakiennes en leur conseillant un moyen de régler le problème posé par les Kurdes, qui n'est pas un problème de droit national, global, de droit d'un peuple minoritaire, mais seulement un problème de droits de l'homme et de droits politiques de tous les citoyens. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que le principe majoritaire, la règle démocratique «un homme, une voix», et le principe d'égalité sont les meilleurs garants d'une assimilation d'une population ayant des tendances allogènes. La résolution ne contredit pas l'état du droit international actuel ; elle confirme bien que l'essentiel est de protéger les droits fondamentaux de tous les hommes et non pas d'établir un système de garantie des droits collectifs des minorités dont les intérêts spécifiques ne sont pas véritablement pris en compte en application du principe d'égalité. Ce n'est que dans le «contexte» de l'obligation de résultat imposée à l'Irak que le Conseil tente d'influencer l'Irak sans lui imposer d'obligation de moyen.

B — L'obligation de résultat opposable à l'Irak : faire cesser la répression

Le point 2 du dispositif de la résolution «exige que l'Irak, pour contribuer à éliminer la menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région, mette fin sans délai à cette répression.» L'obligation est immédiatement opposable à l'Irak, mais celui-ci ne semble pas l'avoir respectée avec empressement, ce qui devait justifier les initiatives rapidement prises par les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France.

C — L'obligation de comportement opposable à l'Irak : collaborer avec le Secrétaire général

Si le Conseil n'impose pas véritablement une obligation de comportement à l'Irak pour qu'il collabore avec les organisations humanitaires internationales, respectant ainsi sa souveraineté dans ce domaine de l'assistance humanitaire consentie – le Conseil se contente d'insister auprès de l'Irak mais n'exige pas –, il en va différemment de l'assistance que l'Irak doit accorder au Secrétaire général des Nations Unies dans l'exercice de sa mission d'information et d'assistance humanitaire: le Conseil «exige de l'Irak qu'il coopère avec le Secrétaire général à ces fins» (point 7 du dispositif).

L'obligation de comportement et l'obligation de résultat imposées à l'Irak par la résolution du Conseil de Sécurité nécessitent que des mesures d'exécution soient prises immédiatement ou dans l'avenir, le Conseil restant saisi de la question (point 8).

II – La résolution du Conseil de Sécurité permet aux États de réactualiser l'intervention d'humanité sous la forme d'une «intervention-sanction» réalisée en dehors de l'ONU

L'article 39 de la Charte est le premier article du chapitre VII, lequel prévoit les «*actions en cas de menace contre la paix, de rupture de paix et d'acte d'agression*» et autorise le Conseil de Sécurité à adresser des injonctions aux États et à recourir à la coercition si besoin est pour imposer le respect de ses résolutions. En application de l'article 39, le Conseil adresse des injonctions à l'Irak et prévoit quelques mesures d'exécution; il confie en particulier une mission au Secrétaire général s'agissant des «efforts humanitaires» à poursuivre.

Mais était-ce bien là l'objectif que poursuivaient les initiateurs du projet de résolution, et n'ont-ils pas démontré rapidement que la résolution 688 (1991) ne devait servir qu'à légitimer l'intervention-sanction qu'ils s'apprétaient à mener en marge de l'ONU et en interférant avec les actes du Secrétaire général?

La résolution contient quelques mesures d'exécution laissées à la responsabilité du Secrétaire général (§ 1), mais l'urgence, la mauvaise foi de l'Irak et la paralysie du Conseil de Sécurité sans doute incapable de prendre de nouvelles mesures pour faire exécuter sa résolution (§ 2), justifiaient l'intervention armée de trois États membres permanents du Conseil se substituant à l'ONU (§ 3).

§ 1. Les quelques mesures d'exécution contenues dans la résolution 688

Le Conseil de Sécurité mandate le Secrétaire général et s'adresse à «tous les États membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ses efforts d'assistance humanitaire», précisant ainsi les responsabilités de chacun : le Secrétaire général est le principal responsable, alors que les États et les ONG doivent lui apporter assistance. Le mandat donné au Secrétaire général apparaît comme lui imposant une obligation de comportement (il doit agir d'urgence), de résultat (il doit faire face aux besoins fondamentaux des réfugiés et des populations irakiennes déplacées), et peut-être aussi de moyen puisque le Conseil le «prie d'utiliser tous les moyens à sa disposition, y compris ceux des institutions spécialisées pertinentes des Nations Unies».

En définitive, toute la responsabilité de l'exécution de la résolution incombe au Secrétaire général, l'adoption d'une nouvelle résolution du Conseil étant très peu probable, de même qu'une substitution de l'Assemblée générale sur la base de la résolution Dean Acheson.

§ 2. La résolution 688 n'a pas été suivie d'autres résolutions expliquant ou complétant les mesures d'exécution

Si le Conseil de Sécurité a démontré son aptitude à assurer un suivi de la résolution 662 du 9 août 1990 condamnant l'annexion du Koweït par l'Irak en la déclarant «nulle et non avenue», et exigeant de l'Irak qu'il rapporte les mesures par lesquelles il prétendait annexer le Koweït⁵⁸, il n'en va pas de même jusqu'à présent de sa résolution 688.

Parmi les mesures qui pouvaient être prises sans nécessiter une nouvelle résolution du Conseil, le M.A.E. britannique, M. Douglas Hurd proposait fin avril l'envoi d'une «force de police de l'ONU», munie d'armes légères, comparable à celle envoyée à Chypre en 1974. La force de police des Nations Unies (UNFYCIP), dont la création avait été décidée par le Conseil de Sécurité, avait pour mission d'éviter les incidents entre les deux communautés coexistant officiellement sur le territoire chypriote et dont les droits étaient reconnus par la communauté internationale, qui entend toujours les faire respecter depuis la création de l'État chypriote, en même temps qu'elle voudrait préserver le droit de cet État à rester indivisible, en dépit de la proclamation – déclarée nulle et non avenue par l'ONU – de la République turque de Chypre Nord, le 15 novembre 1983⁵⁹. Le recours à l'exemple de la force de

58. *Documents d'actualité internationale*, n° 20, 15 octobre 1990, p. 370.

59. L'UNFYCIP devait «faire tout ce qui est en son pouvoir pour prévenir toute reprise des combats et, selon qu'il conviendra, de contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre public ainsi qu'au retour à la situation normale», article 5 de la résolution 186/1964.

police, envoyée à Chypre et maintenue sur le territoire depuis 1964, prouve assez clairement que les États européens posèrent le problème kurde en termes de minorités nationales ou de communautés, et non pas simplement en termes de droits de l'homme ou de droit d'assistance humanitaire⁶⁰.

L'idée fut reprise et officialisée par les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France le 29 avril, quand ils demandèrent au Secrétaire général d'envoyer une telle force pour remplacer les 9 000 soldats alliés participant alors à l'intervention-sanction en territoire irakien; toutefois l'Irak ne semblait pas du tout favorable à une telle installation nécessitant son acceptation et le Secrétaire général prit acte de ce refus. Dans ces conditions, les Américains se disaient décidés à saisir le Conseil, d'un nouveau projet de résolution autorisant l'envoi d'une force de police de l'ONU mais il semblait évident que l'adoption d'une telle résolution se heurterait aux réserves russes et à une opposition chinoise catégorique. Les autres membres non permanents du Conseil n'étant pas acquis à la solution préconisée par les trois alliés, il n'était pas difficile de prédire qu'une éventuelle résolution ne recueillerait pas le minimum des neuf voix nécessaires à son adoption. Le Conseil, bien qu'il restât saisi de l'affaire, apparaissait comme paralysé *de facto* et incapable d'assurer le suivi de sa décision.

En définitive, l'Irak et le Secrétaire général continuèrent les négociations et, courant mai, Bagdad se dit favorable à la présence de 400 ou 500 agents de sécurité des Nations Unies, dans le Kurdistan irakien, à la condition qu'ils soient légèrement armés; le compromis ainsi réalisé, les agents de l'ONU purent s'installer dans les jours qui suivirent. Il s'agissait là d'une solution de compromis jugée insuffisante par les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France et elle n'entraîna pas le retrait immédiat des troupes alliées (13 000 hommes), auxquelles les trois États assignaient un objectif humanitaire précis: apporter une assistance humanitaire à des réfugiés et permettre aux populations déplacées de revenir chez elles en toute sécurité.

Un tel objectif exclusivement humanitaire ne convenait pas aux dirigeants de la rébellion kurde en Irak. Parlant des alliés, M. Massoud Barzani chef du parti démocratique du Kurdistan (PDK) disait: «Si leur soutien n'est qu'humanitaire, c'est une erreur. Notre problème n'est pas la faim, c'est la revendication de droits politiques»⁶¹. Un autre leader, M. Talabani, (Union Patriotique du Kurdistan) demandait que les troupes alliées restent en Irak jusqu'à ce qu'un accord soit réalisé entre les Kurdes et le Gouvernement irakien; mais ne s'agissait-il pas là d'une tentative pour dénaturer la résolution 688 et pour présenter l'instauration du dialogue (et sa conclusion définitive et positive) comme

60. Confer la résolution 716 du 11-10-91 du Conseil de Sécurité sur Chypre.

61. *Le Monde*, 25-6-91, p. 7.

une obligation opposable à l'Irak, ce qui n'était pas l'objet du texte adopté par le Conseil, même si c'était l'objet initial proposé par la France? Pour être conforme à la résolution 688 (1991), l'objectif des alliés et du Secrétaire général ne peut être qu'un objectif humanitaire, tant que le Conseil n'aura pas pris de décisions plus coercitives et décidé de sanction; hypothèse des plus improbables dans les circonstances actuelles, même si l'ensemble des problèmes se posant dans la région est en fait amalgamé par le Conseil de Sécurité, qui ne différencie plus très bien les situations qu'il examine toujours dans le cadre du chapitre VII.

Les mesures d'exécution de la résolution prises à l'initiative des trois États alliés, mesures humanitaires, n'ont-elles pas été très sélectives et n'ont-ils pas oublié que d'autres minorités que les Kurdes étaient soumises à la répression irakienne, comme les chiïtes, réfugiés dans les régions marécageuses du Sud et pour lesquels l'Iran prend fait et cause auprès de l'ONU⁶²?

La résolution 688 respectait la souveraineté de l'Irak et rendait nécessaire son accord pour les mesures à prendre par le Secrétaire général, même si elle exigeait que l'Irak coopère avec lui⁶³. Les alliés furent moins respectueux de cette souveraineté et ils entreprirent d'assurer l'exécution de la résolution au moyen d'une intervention armée, opération de secours appelée «*Provide Comfort*» et qui, au début, devait être limitée à la protection des camps de réfugiés dans les zones frontalières. Mais l'opération menée par les militaires s'est progressivement étendue pour couvrir une zone de 120 kilomètres sur 60, créant ainsi, fin mai, une «zone de sécurité» *de facto* dans le Kurdistan irakien. L'intervention destinée à apporter une aide humanitaire d'urgence risquait de se transformer en assistance à une minorité nationale protégée militairement dans ses frontières historiques.

§ 3. *L'intervention-sanction des alliés en Irak*

L'intervention-sanction est définie par Aleth Manin dans son article sur l'intervention française au Shaba⁶⁴ comme étant l'intervention

62. *Le Monde*, 12-6-91, p. 3. Le secrétaire général fut moins sélectif et se préoccupa des «zones frontalières irako-turque et irako-iranienne», comme le confirme la résolution 706 (1991) du Conseil qui vise en § B. le programme d'assistance humanitaire des Nations Unies pour l'Irak, le Koweït et les zones frontalières irako-turque et irako-iranienne. On remarquera d'ailleurs que les organes de l'ONU ne parlent toujours pas en termes de peuples ou de communautés mais en termes de zones géographiques.

63. Dans sa résolution 706, adoptée le 5-8-1991, le Conseil de Sécurité rappelle «l'importance qu'il attache à ce que l'Irak permette l'accès sans entrave des organisations humanitaires internationales... et à ce qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action, en soulignant l'importance que continue à revêtir à cet égard le Mémorandum d'accord du 18 avril 1991 (S/22663) entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement irakien.» La coopération de l'Irak reste un élément déterminant dans la réalisation d'une politique internationale d'assistance humanitaire.

64. A. MANIN, *op. cit.* AFDI 1978, pp. 160 et 170 en particulier.

d'humanité telle que la doctrine classique la présentait : elle se veut mission humanitaire, mais en même temps elle nécessite le plus souvent «le recours à la force, soit pour contrôler les actes d'un Gouvernement étranger jugés contraires aux standards minimaux de civilisation, soit – le plus fréquemment – pour suppléer sa carence.»

L'intervention-sanction, telle que Rougier la présentait au début du siècle ignorait l'exigence d'un consentement de l'État subissant l'intervention, lequel pouvait bien entendu protester, mais il était aisé de lui faire remarquer qu'il s'était «exposé par sa propre faute à une ingérence étrangère»⁶⁵.

L'intervention-sanction se devait d'être désintéressée pour être acceptable sous sa force d'exception au principe de non-intervention :

- * l'État intervenant ne devrait poursuivre qu'un seul objectif, celui qui vise à protéger des vies humanitaires en danger sur un territoire étranger⁶⁶ ; mais cela ne l'empêchait pas de se donner pour mission de rétablir les conditions d'une vie normale et non pas seulement d'évacuer les personnes en danger⁶⁷ ;
- * l'État ne devait intervenir que si la gravité du péril ne pouvait être mise en cause ;
- * l'État ne devait pas intervenir prématurément ;
- * l'action devait être brève, quand il s'agissait uniquement d'une évacuation des personnes en danger.

Force est toutefois de constater que les intervenants ont souvent utilisé de manière abusive de cette exception admise au principe de non-intervention et, depuis la création de l'ONU l'intervention d'humanité est souvent contestée.

A — L'intervention d'humanité contestée à l'ONU

La Charte des Nations Unies prohibe de manière très explicite le recours à la force à l'article 2 alinéa 4 : «Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.» Que signifie cette formule «soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies» ?

65. ROUGIER, «La théorie de l'intervention d'humanité», *RGDIP* 1910, p. 478.

66. L'ancienne thèse anglo-saxonne qui limitait l'intervention d'humanité aux sympathisants de l'État protecteur est abandonnée, cf. A. MANIN, note 64, p. 172.

67. Mais il existe alors un risque que l'intervention se transforme en mesure de police et nécessite une occupation plus ou moins longue, comme dans le cas de l'intervention d'humanité en Syrie, en 1860-1861 : l'occupation était prorogée de trois mois en trois mois. *P.P.S. doc. française*, n° 203-204, p. 15.

La protection des droits de l'homme, celle de la souveraineté de l'État-intervenant agissant pour protéger ses nationaux et leurs biens ne sont-elles pas compatibles avec les buts des Nations Unies? Et quand un État procède d'autorité au déminage d'un chenal navigable, dans un détroit international, dans le but de saisir des éléments de preuve de la culpabilité d'un autre État ayant mouillé les mines ou les ayant laissé mouiller en violation du droit international, n'est-il pas justifié d'intervenir puisqu'il seconde les efforts de la CIJ saisie d'une requête engageant la responsabilité de l'État présumé coupable?

La CIJ a contesté cette compatibilité avec les buts des Nations Unies dans l'affaire du détroit de Corfou⁶⁸: «le prétendu droit d'intervention... ne peut être envisagé... que comme la manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international.»

De nombreuses discussions ont enflammé les Nations Unies, à l'occasion des différentes interventions qui eurent effectivement lieu⁶⁹ et l'Assemblée générale a constamment rappelé son attachement à l'obligation de non-intervention: résolution 2131 (xx) du 21 décembre 1965 «déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté», résolution 2625 (xxv) du 24 octobre 1970, «déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte», résolution 31/91 du 14 décembre 1976 dénonçant l'intervention indirecte; résolution 36/103 de 1981 qui s'est heurtée à l'hostilité de la plupart des États occidentaux parce qu'elle condamne les alliances militaires, justifie le rejet de toute protestation contre les atteintes aux droits de l'homme et à la liberté de l'information⁷⁰.

Il y aurait donc une incompatibilité totale entre l'interprétation du principe de non-intervention, donnée très officiellement par l'Assemblée générale des Nations Unies, laquelle privilégie l'absolutisme de la souveraineté des États, et la plupart des États occidentaux qui désiraient imposer des limites à cette souveraineté et faire admettre l'existence de quelques exceptions à la non-intervention, exceptions classiques interprétées de façons nouvelles, comme l'intervention d'humanité rebaptisée «droit d'assistance humanitaire».

68. Affaire du détroit de Corfou, arrêt du 9-4-1949, CIJ rec. 1949, p. 35.

69. Voir l'article d'A. MANIN, p. 167 et suiv.; le manuel précité de NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER et PELLET, p. 820 et suiv. et la contribution de S. Bastid «Remarques sur l'interdiction d'intervention» aux *Mélanges offerts à J. Andrassy*, La Haye, Martinus Sijhoff, 1968, pp. 13-30.

70. Manuel précité de NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER et PELLET, p. 822.

B — La nouvelle interprétation de l'intervention d'humanité

Faute de pouvoir faire évoluer le droit international de façon significative dans le domaine de l'assistance humanitaire, puisque la souveraineté des États reste un frein puissant, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France ont trouvé l'occasion d'appliquer les nouveaux principes humanitaires qu'ils défendent — et dont on ne sait très bien s'ils sont révolutionnaires ou réactionnaires — en se présentant comme de simples exécutants de la résolution 688 (1991). Leur intervention armée sur le territoire irakien est une mesure d'exécution de la résolution, à la fois «contre-mesure» et assistance humanitaire devant être relayée par celle de l'ONU, sous la responsabilité du Secrétaire général.

L'intervention-sanction des trois alliés présente ainsi quelque originalité: elle est réactualisée pour apparaître comme une mesure d'exécution de la résolution du Conseil de Sécurité.

1. *L'intervention ne correspond pas à une mesure d'auto-protection*

Max Huber admettait en 1924 qu'il «est incontestable qu'à un certain point, l'intérêt d'un État de pouvoir protéger ses ressortissants et leurs biens doit pouvoir primer le respect de la souveraineté territoriale, et cela même en l'absence d'obligations conventionnelles. Ce droit d'intervention a été revendiqué par tous les États, ses limites seules peuvent être discutées⁷¹.»

L'intervention d'humanité armée était légitime au début du siècle, dès lors qu'elle apparaissait comme une mesure d'auto-protection⁷². Mais les États à l'heure actuelle ne s'en tiennent pas à la «self-defense», ils se veulent les défenseurs du droit international objectif et réclament l'exécution du droit, comme c'est le cas dans la pratique des contre-mesures.

Les alliés se sont reconnus le droit d'intervenir en faveur d'une population irakienne, victime de la répression du Gouvernement irakien, parce que le Conseil de Sécurité avait dénoncé cette répression et exigé sa cessation, de même qu'il avait demandé l'organisation d'une assistance humanitaire que devait coordonner le Secrétaire général. Le Conseil avait créé des obligations internationales nouvelles opposables à l'Irak de plein droit et il convenait de les lui faire respecter en attendant que les instances de l'ONU puissent s'en charger. Les alliés se sont donc provisoirement substitués au Secrétaire général, réalisant

71. Rapport du 23-10-1924 dans l'affaire des réclamations britanniques dans la zone espagnole du Maroc, R.S.A. vol. II, p. 641.

72. L'intervention invoque sa propre souveraineté et revendique d'assurer le respect de son droit de protéger ses ressortissants à l'étranger.

une intervention d'humanité-sanction, en territoire irakien ; ils ont usé de moyens militaires et ont établi *de facto* une zone de sécurité.

2. *L'intervention-sanction reprend la logique des «contre-mesures»*⁷³

Quand ils se substituent à l'Organisation défaillante pour maintenir la sécurité internationale⁷⁴, les États membres de l'ONU se réfèrent au droit international général ; ils se reconnaissent le droit de «sanctionner l'illicite» selon la formule de Pierre-Marie Dupuy.

Par exemple, quand ils décidèrent de prendre des mesures – ou contre-mesures – à l'encontre de l'Union soviétique à la suite de son intervention en Afghanistan, ils le firent «en se plaçant d'abord sur le plan du droit, et en désignant les mesures prises comme des sanctions de sa violation⁷⁵.» Même attitude des États des Communautés européennes après l'intervention d'Israël au Liban dans le cadre de son opération «paix en Galilée», «les termes mêmes dans lesquels est exprimée leur motivation à travers communiqués collectifs et déclarations individuelles des Gouvernements dénotent (...) une volonté apparemment nouvelle : celle de réagir concrètement à la violation d'une norme obligatoire du fait de laquelle ils n'ont pourtant ressenti dans la majorité des cas aucun préjudice personnel. C'est bien en cela que ces décisions politiques s'affirment comme des sanctions juridiques, prises aux lieux et place de l'institution universelle en principe exclusivement investie du pouvoir de les ordonner⁷⁶.» Faute pour l'ONU d'intervenir, de prendre des sanctions ou de simplement les conseiller, les États (essentiellement les États occidentaux jusqu'à présent) se substituent au Conseil de Sécurité défaillant. Tout se passe comme si les États membres de l'ONU se replongeaient d'eux-mêmes dans la situation qui était celle des membres de la SDN : ils apprécient personnellement les situations, anticipent sur la stratégie conseillée par le Conseil de Sécurité ou coordonnent leurs actions en dehors du cadre de l'O.I.

73. Sur la notion de contre-mesure voir l'article de Mr P. Marie DUPUY «Observations sur la pratique récente des «sanctions» de l'illicite. *RGDIP* t. 87, 1983, p. 526 et suiv. Voir aussi : LEBEN, «Les contre-mesures interétatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale», *AFDI*, 1982, pp. 9-77 ; E. ZOLLER, *op. cit.* ; D. SIMON et L.A. SICILIANO. «La <contre-violence> unilatérale : pratiques étatiques et droit international» *AFDI*, 1986, pp. 52-78. (Il faut remarquer avec ces deux auteurs que, contrairement à l'analyse que faisait M. Chemillier-Gendreau dans le *Monde Diplomatique* d'août 1986, la CIJ dans <l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua> n'a pas condamné les contre-mesures et il n'y a pas «une victoire de la légalité». Sur les contre-mesures sans emploi de la force : O.Y. ELAGAB, «The legality of non-forcible counter-measures in international law», Oxford, Clarendon press, 1988 Oxford monographs in International Law.

74. A. CASSESE, «Le droit international dans un monde divisé», Paris, Berger-Levrault, 1986, p. 209, constate que «les sanctions étatiques individuelles, qui ne devaient selon la Charte s'appliquer que dans des circonstances absolument exceptionnelles sont devenues de plus en plus fréquentes et constituent actuellement la règle.»

75. P. Marie DUPUY, *op. cit.*, *RGDIP* t. 87, 1983, p. 507.

76. P. Marie DUPUY, *op. cit.*, *RGDIP*, 1983, p. 513.

universelle, non pas tant pour rétablir la paix (c'est la mission de l'ONU!) que pour «agir en défense de certaines obligations du droit international général dont la violation a paru aux tiers appeler des réactions différentes de celles qu'engendre la commission d'un fait illicite ordinaire, selon le droit commun de la responsabilité⁷⁷.» Les États agissent comme «auxiliaires diligents de la sécurité collective», ils se réfèrent aux résolutions du Conseil de Sécurité qui légitime ainsi leurs initiatives destinées à faire respecter une légalité supérieure, une sorte d'État de droit international ou tout simplement de droit objectif international.

Quand les États décidèrent de contre-mesures à l'occasion du conflit des Malouines, ils le firent pour sauvegarder le principe du non-recours à la force autant que pour faire cesser l'occupation des îles par les forces argentines. Il y avait eu agression et celle-ci devait cesser. Les États tiers se reconnaissaient compétents non seulement pour condamner la situation mais aussi pour tenter de la faire cesser; ils ne défendaient pas ainsi leurs droits subjectifs, leurs intérêts propres⁷⁸, ils défendaient le droit international. Ils ne défendaient pas leurs droits mais le Droit objectif, et en particulier les règles qui protègent le statut d'État, ces « principes cardinaux qui doivent régir les relations entre États »⁷⁹.

Mais encore faut-il que les États n'abusent pas de cette légitimation, comme ce fut le cas des États-Unis d'Amérique auxquels la Cour internationale de Justice reprocha d'avoir violé l'obligation que leur impose le droit international coutumier de ne pas intervenir dans les affaires d'un autre État; de ne pas recourir à la force contre un autre État; de ne pas porter atteinte à la souveraineté d'un autre État; de ne pas interrompre le commerce pacifique maritime⁸⁰.

Dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, la C.I.J. précisa les limites qu'il fallait imposer à une intervention d'humanité prenant l'aspect d'une «assistance humanitaire»⁸¹, et elle fit bien remarquer que «l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect des droits de l'homme» (§ 268).

77. *Ibidem*, p. 521.

78. Dans «l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua», arrêt de la CIJ du 27-6-86, les États-Unis avaient justifié les mesures diverses prises (minage, embargo) en se référant aussi à leurs «intérêts vitaux» qui étaient en l'espèce protégés par l'article XXI du traité d'amitié. La Cour ne contesta pas la possibilité d'évoquer ces intérêts vitaux, conventionnellement préservés, mais elle contesta l'adéquation des mesures prises avec la menace qui existait effectivement. Rec. 1986, pp. 141-142 § 282.

79. P. Marie DUPUY, *ibidem*, p. 534.

80. Dispositif de l'arrêt précité, rec. 1986, points 3,4,5 et 6.

81. Confer la définition et les citations données p. 15, ci-dessus.

3. *L'intervention-sanction des alliés comme moyen d'exécution de la résolution 688*

L'opération «*Provide Comfort*» ne se contente pas d'être une opération «d'assistance-humanitaire», laquelle est en principe exclusive de toute intervention armée, c'est une intervention d'humanité qui se veut un moyen licite d'exécuter la résolution adoptée par le Conseil de Sécurité dans le cadre du chapitre VII.

Les alliés auraient pu justifier leur intervention d'humanité par la violation par l'Irak d'une norme fondamentale du droit des gens constitutive d'un génocide⁸² : ils auraient ainsi pu adopter des contre-mesures d'un nouveau type, sanctionnant l'illicite en recourant à la force. Mais ils préférèrent saisir le Conseil de Sécurité, faire condamner la politique interne de l'Irak et lui imposer l'obligation de cesser la répression sans délai. L'affaire ayant ainsi été internationalisée, l'intervention des Alliés allait pouvoir prendre la *forme de mesures d'exécution* d'une résolution et l'obligation de non-intervention rappelée par la C.I.J. n'allait plus leur être opposable.

L'objectif des Alliés semblait être d'apporter une assistance humanitaire aux Kurdes, en territoire irakien, sans obtenir le consentement de l'Irak : il allait s'agir d'établir, non pas des couloirs ou corridors d'assistance, pour permettre l'acheminement de l'aide, comme dans la résolution de l'Assemblée générale de 1988, mais de créer des «enclaves», des «zones de sécurité» où les populations victimes de la répression «pourraient être installées et protégées en attendant des jours meilleurs»⁸³. Les refuges devaient, à court terme, permettre de calmer la panique et d'acheminer l'aide humanitaire, et à long terme, permettre aux Kurdes de rentrer chez eux.

L'initiative du Conseil européen, réuni le 8 avril 1991 à Luxembourg, visait en fait à forcer la main au Secrétaire général en lui proposant dans un premier temps la marche à suivre et de permettre à des États de se substituer à lui dans un second temps, pour cause d'extrême urgence, d'autant que M. Perez de Cuellar avait fait remarquer qu'une décision de cette nature posait le problème «de la souverai-

82. Le génocide est «un crime du droit des gens», impliquant le refus du droit à l'existence de groupes humains entiers, refus qui bouleverse la conscience humaine, inflige de grandes pertes à l'humanité, et qui est contraire à la fois à la loi morale et à l'esprit et aux fins des Nations Unies... les principes qui sont à la base de la Convention sont des principes reconnus par les nations civilisées comme obligeant les États même en dehors de tout lien conventionnel», (Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, avis consultatif, C.I.J. rec. 1951, p. 23). Le génocide est mis «hors la loi», par le droit international qui impose aux États le respect d'obligations «*erga omnes*» et, «vu l'importance des droits en cause, tous les États peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés», Affaire de la Barcelona Traction (arrêt) C.I.J. rec. 1970, § 34 et 33, p. 32.

83. *Le Monde*, 10-4-91, p. 4 : «Les Douze se mobilisent en faveur des Kurdes irakiens.»

neté territoriale de l'Irak». «Je ne sais pas si nous pouvons imposer à l'Irak une zone spéciale dans son pays. Cela devrait être compliqué» avait-il précisé⁸⁴. M. Perez de Cuellar entama des négociations avec Bagdad qui semblèrent ne pas aboutir, aussi les Alliés prirent-ils l'initiative d'agir en se substituant provisoirement au Secrétaire général.

Il semble pourtant que le Secrétaire général ait obtenu dès le 16 avril l'accord de Bagdad pour la création de «centre d'accueil de l'ONU»; toutefois les troupes américaines – on parla de «forces humanitaires de la coalition» – entrèrent en territoire irakien et ce fut le commencement d'une opération militaire alliée en Irak, en vue d'établir des «zones de protection temporaires» que l'Irak autorisa peu de temps après (vers le 20 avril), non sans quelques protestations auxquelles les Alliés répondirent par des mises en garde, réclamant que l'Irak évacue les villes dans lesquelles les Alliés installaient des camps⁸⁵.

L'accord de l'Irak permit de passer outre à la question de savoir sur quelle base juridique les Alliés s'étaient crus autorisés à créer une «zone de protection temporaire» ayant un vague air de cousinage avec les localités et zones sanitaires et de sécurité et les zones neutralisées, prévues par la Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (articles 14 et 15), à moins que ce ne soit avec les zones démilitarisées prévues dans le Protocole I additionnel, article 60.

Mais il ne pouvait s'agir en l'espèce de l'application de la Convention, laquelle pose on ne peut plus clairement le principe de la non-intervention. Il ne pouvait non plus s'agir d'une application *de facto* du Protocole II additionnel relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, puisqu'il n'envisage même pas la création de telles zones et que son article 3 précise bien :

Aucune disposition du présent Protocole ne sera invoquée en vue de porter atteinte à la souveraineté d'un État ou à la responsabilité du Gouvernement de maintenir ou de rétablir l'ordre public dans l'État ou de défendre l'unité nationale et l'intégrité territoriale par tous les moyens.

Aucune disposition du présent Protocole ne sera invoquée comme une justification d'une intervention directe ou indirecte, pour quelque raison que ce soit, dans le conflit armé ou dans les affaires intérieures ou extérieures de la Haute Partie contractante sur le territoire de laquelle ce conflit se produit.

La présence des Alliés a d'abord été considérée avec «réticence» par M. Perez de Cuellar, parce qu'elle représentait une ingérence dans

84. L'accord sur les modalités de l'aide aux réfugiés irakiens fut signé le 18-4-91.

85. La note écrite des représentants des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France à l'ONU adressée à l'ambassadeur irakien reçut satisfaction.

les affaires intérieures de l'Irak; puis il chercha à réaliser une «fusion» des opérations alliées avec celles de l'ONU alors que la zone de sécurité avait déjà doublé dans les derniers jours d'avril. Les efforts du Secrétaire général se traduisirent par l'envoi d'agents de sécurité des Nations Unies, qui coexistèrent jusqu'à la mi-juillet avec les troupes de l'opération «*Provide Comfort*».

L'objectif initial des Alliés était d'assurer la protection des camps de réfugiés, mais peu à peu l'opération de secours s'est amplifiée: la zone protégée a atteint 120 kilomètres sur 60; la mission des forces alliées devint – en collaboration avec les ONG et le Haut-commissariat de l'ONU pour les réfugiés (H.C.R.) – de «déterminer la manière de restaurer les services fondamentaux tels que l'électricité, le téléphone, les installations sanitaires et l'équipement hospitalier»⁸⁶ pour convaincre les réfugiés kurdes de rentrer chez eux en usant des moyens de transport mis à leur disposition.

En pratique la collaboration posa quelques problèmes, du fait de ce que M. Pierre-François Pirlot, le coordinateur «d'urgence» du H.C.R. appelle la «mentalité de dame patronnesse» des Alliés: les camps de réfugiés doivent être (selon les normes du H.C.R.) des abris temporaires, or les Français par exemple ont créé un hôpital de campagne dans la zone de sécurité ce qui induit des effets pervers, car «un hôpital donne un air de permanence à un camp de réfugiés, déclare M. Pirlot, il agit comme un pôle d'attraction. Des gens viennent de Bagdad pour se faire soigner dans la zone de sécurité»⁸⁷.

L'assistance humanitaire ne semble pas devoir être une activité pour des amateurs et la transformation d'un «droit d'assistance humanitaire» à l'état d'ébauche – mais n'est-ce pas ainsi que le droit international se sédimente? – par «un droit d'ingérence» appartenant aux États⁸⁸, est-elle à mettre à l'avantage de l'établissement d'un droit d'assistance humanitaire plus efficace et mieux accepté? Il est peut-être permis d'en douter.

Au lieu de donner naissance à de nouvelles règles de droit humanitaire, la résolution 688 (1991), a permis aux États de se superposer aux ONG et de se substituer au Secrétaire général de l'ONU dans l'organisation de l'assistance humanitaire en Irak. Peut-être la fin justifiait-elle les moyens et l'urgence était-elle suffisamment grande pour justifier un tel abus de droit? On peut toutefois remarquer que les effets médiatiques de l'opération «*Provide Comfort*» furent excessifs et que parler d'un «droit d'ingérence» des États tiers n'était pas le meilleur

86. *Le Monde*, 22-5, p. 6.

87. *Le Monde*, 25-5.

88. B. KOUCHNER expliquait que, dans son esprit, «le droit d'assistance... devrait être appliqué essentiellement par les organisations humanitaires», mais il constatait qu'émergeait «un droit d'ingérence pris en charge par les États», *Le Monde*, 30-4-91, p. 2.

moyen de convaincre les États majoritaires à l'Assemblée générale des Nations Unies qui sont méfiants, voire même hostiles, à l'encontre de la reconnaissance de l'existence d'un simple «droit d'accès aux victimes» reconnu indépendamment de tout accord de l'État concerné dont la souveraineté risque d'être violée.

Interprétant la résolution 688 et se reconnaissant le droit d'en assurer l'application par leurs propres moyens (militaires) et en se substituant provisoirement au Secrétaire général des Nations Unies, les trois États alliés ont réactualisé une vieille institution du droit international, l'intervention d'humanité ou intervention-sanction, se reconnaissant *de facto* un «droit d'ingérence pour cause humanitaire» que la résolution ne leur accordait pas et que n'aurait pas renié le Concert européen au siècle dernier. Ils ont, ce faisant, établi une confusion entre le «droit d'accès aux victimes» – que les États finissaient par accepter, en dépit de l'affirmation constante de l'existence d'un principe de non-intervention, parce que ce droit était exercé par des ONG humanitaires – et un pseudo-droit d'ingérence ou d'intervention humanitaire exercé par des États auxquels pourraient être rappelés les termes de la condamnation de la C.I.J. dans l'affaire du détroit de Corfou.

Le troisième effet de l'intervention-sanction menée par les Alliés, et qui pourrait être qualifié de grave danger, serait que la zone de sécurité, subsistant trop longtemps, donne naissance à une région kurde indépendante *de facto*, ce qui à terme conduirait à démembrer l'Irak, ne donnant que peu de chances aux négociations (ouvertes depuis le 20 avril, entre les mouvements Kurdes et Bagdad) de régler le problème de cette minorité nationale tout en préservant l'intégrité de l'Irak.

Le 20 avril un cessez-le-feu provisoire fut conclu entre le Gouvernement de Bagdad et les rebelles kurdes, et des négociations commencèrent pour aboutir à un «accord de principe» annoncé dès le 24 avril, portant sur quatre points : la normalisation (sur la base de l'accord du 11 mars 1970, lequel prévoyait la création d'une région autonome du Kurdistan et admettait que le peuple irakien comprend deux nationalités principales, l'arabe et la Kurde); la démocratie en Irak; le respect des droits nationaux des Kurdes et l'unité nationale de l'Irak. Mais dans le même temps, le retrait des troupes alliées ne s'organisait pas et les négociations se faisaient sur fond de présence étrangère. Les Alliés se reconnaissaient le droit d'apprécier le contenu des accords, de juger de la mauvaise foi de Bagdad et souhaitaient même installer une force d'intervention rapide en Turquie, pour protéger les Kurdes d'Irak contre une éventuelle attaque irakienne.

Tout se passait comme si les Alliés avaient voulu établir une garantie internationale *de facto* pour une minorité nationale, rompant ainsi avec le droit international actuel⁸⁹.

La «boîte de Pandore», restée fermée au moment de l'adoption de la résolution 688 (1991), semblait avoir été ouverte au moment de son exécution par les Alliés. Toutefois, il n'en était rien. La minorité kurde d'Irak a cessé de préoccuper les États, pour être laissée à la responsabilité de l'ONU qui ne distingue plus entre les différents groupes de la population irakienne (Cf. la résolution 706 (1991) précitée), même si le Conseil continue à se référer expressément à la résolution 688 (1991). Mais l'intérêt inhabituel accordé à un peuple victime d'une répression liée à un phénomène de rébellion, n'a-t-il pas produit d'effets sensibles sur d'autres rébellions mettant en péril la survie d'autres États?

Le droit des peuples sera sans doute redéfini à terme. L'*opinio juris* n'est-elle pas déjà changée à ce sujet et les initiateurs de la résolution 688 (1991) n'ont-ils pas su convaincre les autres membres du Conseil de Sécurité de l'ONU de la nécessité d'entreprendre une opération d'intervention humanitaire et de maintien de la paix en Yougoslavie, intervention qui sera sans conteste la plus importante et la plus décisive pour son avenir, depuis l'affaire du Congo⁹⁰?

89. Le retrait des troupes ne devait être effectif que le 15-7-91.

90. La résolution 721 fut adoptée à l'unanimité, le 27-11-91 à l'initiative de la Belgique, de la Grande-Bretagne et de la France.

TEXTE DE LA RÉOLUTION 688 (1991) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

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 de la sécurité internationales,

Conscient aussi des dispositions de l'article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations Unies,

Profondément préoccupé par la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Irak, 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 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 note des lettres adressées par les représentants permanents de la Turquie et de la République islamique d'Iran auprès de l'Organisation des Nations Unies, en date respectivement des 2 avril et 4 avril 1991,

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

Ayant à l'esprit le rapport du secrétaire général en date du 20 mars 1991,

1) Condamne la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Irak, 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'Irak, 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 irakiens,

3) Insiste pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak 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 Irak et de lui faire rapport d'urgence, éventuellement à l'issue d'une nouvelle mission dans la région, sur le sort des populations civiles irakiennes, et en particulier de la population kurde, affectées par la répression sous toutes ses formes exercée par les autorités irakiennes,

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 irakiennes 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'Irak qu'il coopère avec le secrétaire général à ces fins,

8) Décide de rester saisi de la question.