



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

BANQUE DES MEMOIRES

Master de Relations internationales
Dirigé par Jean-Vincent HOLEINDRE
2019

***La France au Conseil de sécurité pendant
la crise en Iraq : de la Résolution 1441
(2002) à l'invasion de l'Iraq***

Christophe RICHER

Sous la direction du Pr. Serge SUR

La France au Conseil de sécurité pendant la crise en Iraq : de la Résolution 1441 (2002) à l'invasion de l'Iraq

Sous la direction de Monsieur le Professeur Serge Sur



Christophe Richer

Master 2 Recherche – Relations internationales

Université Paris II Panthéon – Assas et Faculté des Lettres de Sorbonne Université

2018 – 2019

*« Where is the Life we have lost in living?
Where is the wisdom we have lost in knowledge?
Where is the knowledge we have lost in information? »*

T.S Eliot, Choruses from the Rock

Remerciements

Je tiens à remercier toutes celles et ceux qui m'ont aidé, encouragé et conseillé pour la rédaction de ce mémoire.

Tout d'abord, je remercie le Professeur Serge Sur qui a dirigé ce mémoire. Il s'est toujours montré disponible à mes questions et m'a sans cesse offert de précieux conseils. Ce fut un honneur de travailler sous sa direction et je sais ce que je lui dois. Je tiens à remercier également le Professeur Julian Fernandez qui m'a encouragé à traiter ce sujet.

Je voudrais ensuite adresser toute ma gratitude aux Ambassadeurs Jean-Marc de La Sablière et Benoît d'Aboville qui ont eu la gentillesse de me recevoir et de bien vouloir répondre à mes questions. Je les remercie pour leur disponibilité et leur prévenance.

Enfin, je tenais à remercier mes proches qui m'ont accompagné tout au long de ce travail : à mes parents, Alexandre, Nounja, Tanguy, Constance et tous les autres, merci.

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
<i>AJIL</i>	<i>American Journal of International Law</i>
<i>AFDI</i>	<i>Annuaire français de droit international</i>
<i>AFRI</i>	<i>Annuaire français de relations internationales</i>
COCOVINU	Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies
ONU	Organisation des Nations Unies
<i>RBDI</i>	<i>Revue belge de droit international</i>
<i>RGDIP</i>	<i>Revue générale de droit international public</i>
UNIMOVIC	<i>United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission</i>
UNSCOM	<i>United Nations Special Commission</i> – Commission spéciale des Nations Unies

Table des matières

Remerciements	4
Abréviations	5
Introduction générale	7
Titre I – Organiser le désarmement dans la paix	12
Chapitre I – Les mesures de contrôle et de vérification	12
Section 1 – Distinguer sanctions et mesures.....	13
§1 – Définitions.....	13
§2 – La référence aux violations patentes.....	14
Section 2 – L’aménagement des mesures de contrôle et vérification	17
§1 – Le degré d’intrusivité	17
§2 – Le rôle des États.....	20
§3 – La conception française des mesures de contrôle et de vérification.....	21
Chapitre II – Les mesures de confiance	23
Section 1 – L’assimilation des <i>signaux</i> aux mesures de confiance.....	24
Section 2 – L’inadéquation des mesures de confiance	26
§1 – Les signaux à l’anglaise	27
§2 – Les signaux des Six flottants	28
Titre II – Prévenir le recours à la force	30
Chapitre I – Le refus de l’automatisme ou la primauté du Conseil de sécurité	32
Section 1 – L’ambiguïté du retour au Conseil de sécurité	32
§1 – Le paragraphe 12	32
§2 – Le paragraphe 13	35
Section 2 – L’autorisation implicite	36
Chapitre II – Les justifications alternatives du recours à la force	40
Section 1 – La résurrection de l’autorisation du recours à la force.....	40
§1 – L’établissement d’une violation patente	41
§2 – La suspension du cessez-le-feu.....	43
Section 2 – Légitime défense et intervention humanitaire.....	46
§1 – Légitime défense préemptive	46
§2 – Intervention humanitaire	49
Chapitre III – Le recours au veto : préserver la légitimité du Conseil de sécurité	52
Section 1 – Les critiques de l’emploi du veto	53
§1 – La conditionnalité du veto aux intérêts vitaux.....	53
§2 – L’abus de droit de veto	54
Section 2 – La protection du Conseil de sécurité	57
Conclusion générale	60
Bibliographie	63
Annexes :	70
Annexe 1 : Composition du Conseil de sécurité	70
Annexe 2 : Résolution 1441 (2002) du 8 novembre 2002	71

Introduction générale

« À ceux qui se demandent avec angoisse quand et comment nous allons céder à la guerre, je voudrais dire que rien, à aucun moment, au sein de ce Conseil de sécurité ne sera le fait de la précipitation, de l'incompréhension, de la suspicion ou de la peur¹. » Lorsque le 14 février 2003, Dominique de Villepin prend la parole et prononce ce discours qui reste gravé dans les annales du Conseil de sécurité, l'enjeu est d'importance. La relation bilatérale entre la France et les États-Unis traverse une crise sans précédent depuis la décision du général de Gaulle de se retirer du commandement intégré de l'OTAN.

La crise en Iraq a menacé l'équilibre international né de la fin de la Seconde guerre mondiale. Depuis l'entrée en vigueur, le 24 octobre 1945, de la Charte de San Francisco, l'Organisation des Nations Unies (ONU) assure un semblant de société internationale dont le but est de « préserver la paix et la sécurité internationales² » et de promouvoir les « relations amicales³ » entre États égaux en droit. Successeur de la Société des Nations, l'ONU organise la sécurité collective en donnant à un organe multilatéral un rôle central dans le maintien de la paix : le Conseil de sécurité en a la « responsabilité principale⁴ ». Le Conseil de sécurité n'obéit pas à une logique de représentativité mais à une logique d'efficacité. Il est composé de cinq membres permanents (Chine⁵, États-Unis d'Amérique, France, Royaume-Uni et Russie⁶), principales puissances politiques ou territoriales en 1945, et de dix membres non-permanents élus pour deux ans⁷. En plus de la permanence de leur siège, les cinq permanents ont un autre privilège : celui de pouvoir opposer leur veto aux projets de résolutions⁸. Organe politique, le Conseil de sécurité ne connaît quasiment aucune limite à son pouvoir⁹ : il est maître de la qualification des situations, ses résolutions ne sont soumises au contrôle juridictionnel d'aucun organe.

¹ Procès-verbal de la 4707^e séance du Conseil de sécurité, 14 février 2003, S/PV.4707, p. 15

² Art. 1 §1 de la Charte des Nations Unies

³ Art. 1 §2 de la Charte des Nations Unies

⁴ Art. 24 §1 de la Charte des Nations Unies

⁵ Le siège de la Chine est d'abord occupé par la République de Chine, c'est-à-dire Taïwan. La République démocratique de Chine prend possession de son siège en 1971.

⁶ D'abord occupé par l'URSS, le siège permanent incombe à la Russie après que celle-ci fût désignée en 1991 successeur de l'URSS.

⁷ La Charte des Nations Unies prévoyait à l'origine six membres non-permanents. Leur nombre fut augmenté à dix à la faveur d'une réforme en 1963 afin d'accroître la représentativité de l'organe.

⁸ Art. 27 §3 de la Charte des Nations Unies : « Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents ». Très rapidement, l'abstention ne fut pas considérée comme équivalent à un veto.

⁹ D. BOSCO, *Five to rule them all*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p.3

Pendant la Guerre froide, le Conseil de sécurité était paralysé par l'opposition frontale entre l'URSS et les États-Unis. Le système de sécurité collective ne fonctionna qu'à de très rares occasions. Avec la fin de la Guerre froide, le Conseil de sécurité redevient central, si central d'ailleurs que les États-Unis – alors seule superpuissance – ont jugé essentiel en 2002-2003 de passer par le Conseil de sécurité pour mettre la pression sur l'Iraq¹⁰.

La France et les États-Unis s'opposent au sujet de l'attitude à adopter au sujet de l'Iraq, cet État soumis à un très large embargo économique et à un plan très strict de désarmement. La crise iraquienne commence cependant bien en amont. Elle débute lorsque Saddam Hussein envahit à la surprise générale le Koweït. La communauté internationale réagit aussitôt. Le premier jour de l'invasion, le 2 août 1990, le Conseil de sécurité adopte la Résolution 660 (1990) qui qualifie l'invasion de rupture de la paix et exige que l'Iraq retire ses troupes du territoire koweïtien. Face au refus iraquien d'obtempérer, le Conseil de sécurité décide d'adopter des mesures coercitives à l'égard de l'Iraq. La Résolution 661 (1990) du 6 août 1990 établit à l'égard de l'Iraq un large embargo commercial et financier s'étendant à l'ensemble des produits à destination de cet État, à l'exception des produits alimentaires et des biens médicaux dont l'importation est exigée par des circonstances humanitaires. En dépit de ces mesures, l'Iraq annexe le Koweït ; cette annexion est jugée « nulle et non avenue¹¹ » par la Résolution 662 (1990). Le Conseil de sécurité ne cesse d'augmenter la pression qui pèse sur Saddam Hussein. Les mesures d'ordre économique n'ont pas permis de faire céder le dictateur iraquien. Par conséquent, le Conseil de sécurité décide d'autoriser le recours à la force, d'abord pour garantir le respect de l'embargo¹², puis pour libérer le Koweït. C'est la Résolution 678 (1990) du 29 novembre 1990 qui autorise les États « qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien [...] à user de tous les moyens nécessaires¹³ » pour imposer à l'Iraq le respect de la souveraineté du Koweït. Une large coalition internationale animée par les États-Unis mena l'Opération « Tempête du Désert », du 17 janvier 1991 au 28 février suivant. Cette opération mit l'armée iraquienne en déroute et permit l'évacuation du Koweït. Certains milieux néoconservateurs américains auraient aimé que la coalition internationale contribuât à un changement de régime en Iraq. Le mandat de l'ONU ne le permettait pas et l'unité de la coalition internationale n'y aurait pas survécu.

¹⁰ D. BOSCO, *Five to rule them all*, op. cit., p.225

¹¹ §1, Résolution 662 (1990), S/RES/662

¹² Résolution 665 (1990) du 25 août 1990, S/RES/665

¹³ §2, Résolution 678 (1990), S/RES/678

Le règlement de la paix est aussi assuré par la Conseil de sécurité. La Résolution 686 (1991) prend acte de la cessation des opérations militaires et demande à l'Iraq de débiter les négociations en vue de parvenir à un cessez-le-feu. La Résolution 687 (1991) du 3 avril 1991 concrétise ce cessez-le-feu. La résolution impose à l'Iraq un ensemble de mesures tendant au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. « Véritable monument juridique¹⁴ », la Résolution 687 (1991) se fixe l'objectif, sous couvert du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, de désarmer l'Iraq pour faire disparaître la menace qu'il incarne. Le désarmement de l'Iraq vise son arsenal biologique, chimique, conventionnel et nucléaire. Le volet nucléaire est confié à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) qui se voit confier la responsabilité de mener des inspections en Iraq. Les autres volets sont confiés à la Commission spéciale des Nations Unies (UNSCOM) qui doit travailler avec l'AIEA. Mais la conduite des mesures de contrôle et de vérification suppose la coopération active de l'Iraq, ce qui a souvent fait défaut. Par conséquent, la décennie 1990 est marquée par une série de résolutions qui va tour à tour renforcer l'embargo économique dont l'Iraq fait toujours l'objet et condamner le comportement iraquien. Au cours de cette période, les États-Unis, le Royaume-Uni ont régulièrement eu recours à la force contre l'Iraq, soit pour protéger les populations civiles, soit pour forcer la collaboration de l'Iraq.

À la fin des années 1990, la situation humanitaire est catastrophique en Iraq, tant à cause des mesures de l'ONU que de l'incurie de la dictature baasiste. En 1998, les inspecteurs de l'UNSCOM quittent l'Iraq et Saddam Hussein s'opposera à leur retour. L'Iraq n'est pas désarmé. Bref, l'action de l'ONU semble être un échec. Le Conseil de sécurité a essayé d'alléger le coût des sanctions sur la population civile tout en maintenant la pression sur Saddam Hussein. Il met en place en 1996 le programme « Pétrole contre nourriture » qui permet à l'Iraq de vendre son pétrole, les fruits de ces ventes servant à la réparation des dommages de guerre et à l'achat de denrées alimentaires. Le Conseil de sécurité conserve la haute main sur l'ensemble des contrats passés par l'Iraq. En décembre 1999, le Conseil de sécurité a dissous l'UNSCOM au profit de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies (COCOVINU) à l'indépendance réaffirmée. En vertu de la Résolution 1284 (1999) du 17 décembre 1999, les inspecteurs de la COCOVINU sont des fonctionnaires internationaux, ce qui garantit leur indépendance. La résolution prévoit également une levée temporaire des sanctions économiques si l'Iraq coopère activement avec les inspecteurs. L'Iraq refuse cependant de céder et d'autoriser le retour des inspecteurs sur son territoire.

¹⁴ S. SUR, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe : Problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *Annuaire français de droit international*, vol. 37, 1991, p. 27

La nouvelle administration américaine élue en 2000 a très vite placé l'Iraq dans son collimateur. Le traumatisme des attentats du 11 septembre 2001 explique cette préoccupation américaine. La volonté de punir les responsables des attentats explique la volonté américaine de faire la guerre à tout prix en Iraq. La décision de faire la guerre était prise, quel que soit le résultat des inspections en Iraq. George W. Bush a estimé dès janvier 2002 que l'Iraq constituait une menace pour les États-Unis et que ce pays faisait partie d'un « Axe du mal » avec l'Iran et la Corée du Nord. Le 12 septembre suivant, le Président Bush annonce à la tribune de l'Assemblée générale des Nations Unies que son pays va déposer des projets de résolution visant à obtenir de l'Iraq son désarmement effectif. La France accueille avec satisfaction la décision du Président Bush de passer par le Conseil de sécurité. L'intervention du Conseil de sécurité présente aux yeux de la France un double avantage : la France peut peser à égalité avec les États-Unis ; une décision adoptée par le Conseil de sécurité doit permettre de lier efficacité et légitimité¹⁵. Dès le début, la France propose une démarche en deux temps. D'abord, le Conseil de sécurité impose à l'Iraq de nouvelles mesures d'inspection. Ensuite, et seulement en cas d'échec des mesures d'inspection, le Conseil de sécurité pourra envisager le recours à la force. L'adoption de la Résolution 1441 (2002), à l'unanimité, est une victoire diplomatique pour la France. Cette résolution consacre la démarche en deux temps proposée par la France.

Dans les mois qui suivirent l'adoption de la Résolution 1441 (2002), l'unanimité se fractura au profit d'une opposition frontale, sinon une guerre diplomatique larvée entre, d'une part, les États-Unis et le Royaume-Uni et, d'autre part, le « camp du non » : la France en tête, l'Allemagne, la Russie et la Chine. Le renouvellement de la composition du Conseil de sécurité intervenu au 1^{er} janvier 2003 ne modifia pas l'équilibre des forces. Très vite, la France devint, par son activisme juridique, politique et diplomatique, le principal adversaire, sinon opposant des États-Unis. La position de la France n'était pas isolée. Lors des débats du Conseil de sécurité, en application des articles 31 et 32 de la Charte des Nations Unies, de nombreuses auditions des États non-membres du Conseil de sécurité ont été menées. L'immense majorité des États qui ont pris la parole lors de ces auditions ont témoigné leur opposition à la guerre. Ce faisant, ils ont renforcé la légitimité de la France.

Largement commentée en 2002-2003, la crise en Iraq fait l'objet depuis quelques années d'un intérêt renouvelé de la part des chercheurs. De nombreux ouvrages se sont intéressés à

¹⁵ Ph. TARDY, « La France et l'ONU, entre singularité et ambivalence », *Politique étrangère*, vol. 67, n°4, 2002, p. 944

cette crise sous un angle politique¹⁶ ou historique¹⁷. Peu l'ont fait sous un angle juridique, préférant s'intéresser à l'occupation de l'Iraq par les États-Unis. Le droit international a pourtant été au cœur des travaux du Conseil de sécurité. Se pose donc la question de savoir dans quelle mesure la France a adopté une posture conforme au droit international. Selon Jean-Marc de la Sablière, « la position de la France est fondée sur des principes et l'analyse de la situation¹⁸. »

La France a joué un large rôle dans la formalisation du droit applicable à l'Iraq : c'est principalement entre la France et les États-Unis que la négociation de la Résolution 1441 (2002) a été menée (titre 1) et c'est également entre ces deux États que l'opposition au recours à la force s'est cristallisée (titre 2).

¹⁶ V. notamment L. PISAR, *Orage sur l'Atlantique*, Paris, Fayard, 2010, 342 p.

¹⁷ V. notamment F. BOZO, *Histoire secrète de la crise irakienne*, Paris, Perrin, 2013, 416 p.

¹⁸ Entretien avec Jean-Marc de La Sablière, Paris, 28 février 2019

Titre I – Organiser le désarmement dans la paix

Les résolutions précédentes et notamment les Résolutions 687 (1991) et 1284 (1999) organisaient un régime strict de mesures de contrôle et de vérification. Ces mesures sont particulièrement intrusives puisqu'elles prévoient l'organisation d'inspections coercitives sur le territoire de l'Iraq, la possibilité pour les inspecteurs de recourir à des survols du territoire iraquien sans l'autorisation de Bagdad, le droit de saisir la propriété du gouvernement, etc. En cela, ces mesures sont des innovations. En matière de désarmement, la logique était alors le plus souvent une logique de réciprocité.

L'enjeu de la négociation de la Résolution 1441 (2002) a été d'organiser le retour des inspecteurs en Iraq et de s'assurer du respect, par Bagdad, de ses obligations. Tout au long de la crise, une partie de l'Administration américaine, notamment au Pentagone, rechigne¹⁹ à faire intervenir le Conseil de sécurité ; ils veulent simplement que le Conseil de sécurité donne son aval à une intervention armée qu'ils ont déjà planifiée et décidée²⁰. La France est, quant à elle, attachée au règlement pacifique de la crise : « la France pense que si l'on veut éviter le recours à la force et régler de façon pacifique le problème des armes de destruction massive, il faut donner aux inspecteurs de l'ONU un mandat plus intrusif sur certains points que celui fondé sur la Résolution 687 (1991), sans tomber cependant dans la provocation²¹. » Tout au long de la négociation de la Résolution 1441 (2002), la France a fait prévaloir une position legaliste²². Assez rapidement, les Américains et les Français se sont accordés sur le contenu des mesures de contrôle et de vérification (Chapitre 1). La détermination du mandat a été menée en partenariat avec les inspecteurs eux-mêmes²³.

En revanche, l'affaire des *benchmarks* a constitué un véritable point d'achoppement entre les différents membres du Conseil de sécurité. Une moitié du Conseil voulait imposer à l'Iraq des tests pour s'assurer de sa coopération, tandis qu'une autre s'opposait à ces derniers de peur qu'ils se transforment en prétexte à la guerre. Pour cette raison et parce qu'elle estimait que les *benchmarks* ne rentraient pas dans la logique de la Résolution 1441 (2002), la France s'est opposée aux *benchmarks* (Chapitre 2).

Chapitre I – Les mesures de contrôle et de vérification

¹⁹ F. BOZO, *Histoire secrète de la crise irakienne*, op. cit., p.128 – 129

²⁰ J. SCAHILL, *Le nouvel art de la guerre*, Montréal, Lux, 2014, p. 23 – 24

²¹ Entretien avec Jean-Marc de La Sablière

²² Audition de François Bujon de l'Estang, Commission des Affaires étrangères, Sénat, 14 mai 2003

²³ J.-M. de LA SABLIERE, *Dans les coulisses du monde*, Paris, Robert Laffont, 2013, p. 200

La France n'était initialement pas convaincue de la nécessité d'une nouvelle résolution. Devant l'Assemblée nationale, le 8 octobre 2002, Jean-Pierre Raffarin s'exprimant au nom du gouvernement estime que « [la Résolution 1284 (1999)] nous paraît être suffisante, mais nous sommes prêts à l'adoption d'une nouvelle résolution, si cela paraît nécessaire pour apporter les précisions et les compléments utiles pour assurer l'efficacité des inspections, voire pour fixer des échéances²⁴. » Dans le but de préserver l'unité du Conseil de sécurité et son rôle, la France se joint aux négociations relatives à une nouvelle résolution.

La Résolution 1441 (2002) prévoit un renforcement des mesures prises à l'encontre de l'Iraq dans le but d'obtenir le désarmement pacifique du pays. Si l'article 41 de la Charte des Nations Unies autorise le Conseil de sécurité à prendre des mesures en vue de maintenir ou de sauvegarder la paix et la sécurité internationales, la Résolution 1441 (2002) semble opérer un glissement de la notion de mesure vers celle de sanction (section 1). Ce glissement est d'autant plus troublant que la Résolution 1441 (2002) n'envisage ni les mesures économiques ni l'embargo. Seules les mesures de contrôle et de vérification sont aménagées par cette nouvelle résolution (Section 2).

Section 1 – Distinguer sanctions et mesures

§1 – Définitions

Aux fins de la Charte des Nations Unies, la distinction entre sanctions et mesure est relativement bien établie²⁵. Dans la mesure où, au Conseil de sécurité, les Américains ont insisté sur la dimension punitive de la Résolution 1441 (2002), il semble pertinent de faire un bref retour sur cette distinction. La question de savoir si les mesures de l'article 41 de la Charte des Nations Unies, qui fonde les pouvoirs du Conseil de sécurité, reçoit une réponse différente selon que l'on considère que la rupture de la paix et de la sécurité internationales correspond nécessairement à une rupture de la légalité internationale. Deux hypothèses sont possibles :

- Si l'on estime que la rupture de la paix et la sécurité internationales n'est pas nécessairement liée au constat de la violation de la légalité internationale, alors les mesures de l'article 41 sont des mesures de police, c'est-à-dire orientée vers l'avenir.

²⁴ Déclaration du gouvernement, Assemblée nationale, séance du 8 octobre 2002

²⁵ Pour un développement exhaustif sur la nature des pouvoirs du Conseil de sécurité, V. P.-M. EISEMANN et E. LAGRANGE, « Article 41 » in J.-P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Paris, Economica, t.1, 3e éd., 2005, p. 1199 et s.

Jean-Marc de La Sablière adhère à cette première lecture. Il estime en effet que les mesures de l'article 41 ne sont pas une « punition [mais] un moyen de pression²⁶. »

- Si, au contraire, on considère que la rupture de la paix et de la sécurité internationales suppose le constat d'une violation de la légalité internationale, alors les mesures de l'article 41 sont des sanctions.

Lors des travaux du Conseil de sécurité, la distinction se trouble et tend à établir une sorte de continuum mesure de police – sanction. Ainsi, Jean-David Levitte, alors représentant permanent de la France à l'ONU, parlait, lors d'une séance du Conseil de sécurité consacrée à l'Iraq, tout à la fois de sanction et de mesures. Il opérait une distinction à l'intérêt analytique prononcé : les mesures de police étaient celles que le Conseil de sécurité devait adopter afin de rendre plus efficace le désarmement de l'Iraq, tandis que les sanctions désignent l'embargo économique décidé après l'invasion du Koweït²⁷. La dimension punitive des mesures d'ordre économique est renforcée par la date de leur adoption. Les mesures d'ordre économique ont été adoptées pour partie avant la libération du Koweït. On peut considérer que ces mesures avaient pour objectif d'obtenir la libération du Koweït et de punir l'Iraq de Saddam Hussein. La finalité préventive des mesures de désarmement ne fait pas de doute. Il s'agit de prévenir la réitération de l'agression.

Ainsi, il apparaît que le Conseil de sécurité adopte, en vertu de l'article 41, des mesures de police. Néanmoins, la Résolution 1441 (2002) trouble cet élément de réponse dans la mesure où il dresse le constat des violations patentes de l'Iraq. Il semble donc lier l'adoption des mesures au constat de la violation d'une illégalité.

§2 – La référence aux violations patentes

Le dispositif de la Résolution 1441 (2002) s'ouvre sur le constat des violations patentes de l'Iraq. En effet, Bagdad a violé tout ou partie des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité en vue d'imposer son désarmement. Le préambule de la Résolution 1441 (2002) évoque les principaux griefs formulés à l'égard de l'Iraq. Il est rappelé que l'Iraq n'a pas fourni « d'état

²⁶ J.-M. de LA SABLIÈRE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ambitions et limites*, Bruxelles, Larcier, 2^e éd., 2018, p.138

²⁷ Procès-verbal de la 4625^e séance du Conseil de sécurité, 17 octobre 2002, S/PV.4625 (Resumption 3), p. 14 – 15

définitif, exhaustif et complet²⁸ » de ses armements, le manque de coopération iraquienne avec les inspecteurs²⁹ et l'absence d'inspections depuis 1998³⁰.

S'il ne s'agit pas d'une innovation dans le cadre du désarmement de l'Iraq³¹, l'expression n'est pas neutre et a largement opposé Américains et Français au cours de la négociation³². L'expression n'est ni définie au cours des débats ni définie au sein de la Résolution 1441 (2002). Cependant, comme le précise le Ministère britannique des affaires étrangères, l'immense majorité des membres du Conseil de sécurité considère que cette expression doit être interprétée dans le cadre de l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1960). Hans Blix précise qu'il adopte lui-même cette définition³³. Le 8 novembre 2002, le délégué irlandais se réfère explicitement à cet article³⁴.

L'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) définit la violation substantielle (« *material breach* » dans la version en anglais) notamment comme « la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité³⁵. » Cet article précise qu'une violation substantielle permet aux parties de suspendre le traité violé. Aux fins de la Résolution 1441 (2002) et de notre propos, il est possible d'assimiler la notion de violation substantielle à celle de violation patente dans la mesure où les deux sont traduites en anglais par l'expression *material breach*. L'application de l'article 60 de la Convention de Vienne est très discutable. Utiliser cet article revient à mettre en avant la « nature quasi-contractuelle³⁶ » des résolutions 687 (1991) et 1441 (2002). Puisque ces résolutions exigent le consentement de l'Iraq³⁷, il serait possible de les assimiler à des traités et donc d'appliquer la Convention de Vienne sur le droit des traités³⁸. Cet argument est très largement contestable. En effet, les résolutions du Conseil de sécurité sont des actes dérivés d'un traité et non des éléments de ce traité. Ensuite, ainsi que le relève Serge Sur, la manifestation du consentement iraquien est le préalable à l'exécution du programme de désarmement³⁹.

²⁸ Paragraphe 6 du Préambule de la Résolution 1441 (2002), S/RES/1441

²⁹ Paragraphe 7 du Préambule de la Résolution 1441 (2002), S/RES/1441

³⁰ Préambule 8 du Préambule de la Résolution 1441 (2002), S/RES/1441

³¹ V. §1, Résolution 707 (1991) du 15 août 1991, S/RES/707

³² V. Rapport de l'Iraq Inquiry dit Rapport Chilcot, 6 juillet 2016, vol.2

³³ Rapport Chilcot, vol.5, p.13

³⁴ Procès-verbal de la 4644^e séance du Conseil de sécurité, 8 novembre 2002, S/PV.4644, p. 8

³⁵ Article 60§3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités signée le 23 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980

³⁶ M. ARCARI, « L'intervention armée contre l'Iraq et la question de l'autorisation du Conseil de sécurité », *Anuario español de derecho internacional*, vol. 19, 2003, p. 20

³⁷ §33, Résolution 687 du 3 avril 1991, S/RES/687 ; §9, Résolution 1441 (2002) du 8 novembre 2002, S/RES/1441

³⁸ M. ARCARI, « L'intervention armée contre l'Iraq et la question de l'autorisation du Conseil de sécurité », *op. cit.*, p. 20

³⁹ S. SUR, « La Résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe : Problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *op. cit.* p. 43

Si le parallèle avec la Convention de Vienne sur le droit des traités est maladroit, il permet néanmoins de préciser la substance de cette violation patente. Il s'agit de la violation d'une ou plusieurs obligations jugées essentielles et fondamentales au bon déroulement des opérations de désarmement.

L'inclusion de la référence aux violations patentes pose deux enjeux : celui de l'autorisation implicite du recours à la force (voir *supra*) et la question de la qualification des mesures contenues dans la Résolution 1441 (2002).

La référence aux violations patentes de l'Iraq entretient l'ambiguïté quant à la nature des mesures mises en place dans le cadre de la Résolution 1441 (2002). En principe, le constat d'une violation transforme les mesures en sanction. L'articulation avec le paragraphe deuxième de la résolution renforce cette impression punitive. Le paragraphe 2 précise que la résolution instaure un « régime d'inspection renforcé » et qu'il s'agit de la « dernière possibilité⁴⁰ » offerte à l'Iraq. Pour les Américains, il était nécessaire de punir le régime de Saddam Hussein pour son « mépris pour les Nations Unies⁴¹ » et d'assurer l'effectivité du programme de désarmement. La dimension punitive est donc fondamentale pour les États-Unis. Pour la France, au contraire, le programme de désarmement mis au point dans la Résolution 1441 (2002) est une mesure de police. Ce programme doit permettre le désarmement effectif de l'Iraq. Si la France fait état des violations passées de l'Iraq, ce n'est pas pour les punir mais pour prévenir de nouvelles violations iraqiennes⁴².

La référence aux violations patentes commises par l'Iraq a permis de donner, politiquement, une coloration punitive à la Résolution 1441 (2002) et a permis aux Américains de prétendre que cette dernière contenait une autorisation du recours à la force. Néanmoins, juridiquement, les mesures contenues dans la Résolution 1441 (2002) sont bien des mesures de police puisqu'elles sont orientées vers l'avenir. Il convient maintenant de s'intéresser au contenu du programme de contrôle et de vérification imposé à l'Iraq.

⁴⁰ §2, Résolution 1441 (2002) du 8 novembre 2002, S/RES/1441

⁴¹ Discours de George W. Bush à l'Assemblée générale des Nations Unies, 12 septembre 2002, A/57/PV.2, p.6

⁴² V. Jean-David Levitte, S/PV.4625 (Resumption 3), p. 14 – 15

Section 2 – L'aménagement des mesures de contrôle et vérification

La Résolution 1441 (2002) comprend un « régime d'inspection renforcé dans le but de parachever de façon complète et vérifier le processus de désarmement établi par la résolution 687 (1991) et les résolutions ultérieures du Conseil⁴³ ». Elle s'inscrit dans la continuité de l'action du Conseil de sécurité et notamment des résolutions 687 (1991) du 3 avril 1991, 707 (1991) du 15 août 1991, 715 (1991) du 11 octobre 1991, 1051 (1996) du 27 mars 1996 et 1284 (1999) du 17 décembre 1999.

Au travers de cette résolution, le Conseil de sécurité impose à l'Iraq un régime très sévère d'inspections dont l'objectif est de s'assurer que Saddam Hussein n'a pas repris, depuis le départ de l'UNSCOM en 1998, les programmes prohibés, et d'assurer son désarmement. Au cours des négociations entre Américains et Français, la question de l'ampleur des inspections n'est pas la principale⁴⁴ : les deux capitales s'accordant vite sur la nécessité d'un renforcement des inspections. Quelques difficultés émergèrent notamment sur la question du degré d'intrusivité des inspecteurs (§1) et sur le rôle que devait jouer les États dans ce processus (§2). Ces deux points majeurs de difficultés traduisent une conception française des mesures de contrôle et de vérification (§3). Jean-Marc de La Sablière estimait en effet que « certaines dispositions concernant les inspections étaient une véritable provocation à la faute iraquienne ; le dispositif retenu comportait par ailleurs des privilèges réservés aux membres permanents, qui auraient été inacceptables pour la majorité des membres du Conseil⁴⁵. »

§1 – Le degré d'intrusivité

Les mesures de contrôle et de vérification imposées à l'Iraq sont nécessairement intrusives. En effet, depuis la Résolution 687 (1991) qui met en place un régime d'inspections coercitives, les opérations de désarmement de l'Iraq supposent que des inspecteurs internationaux, sous l'autorité de l'ONU, soient dépêchés sur le territoire iraquien. Ce régime d'inspections coercitives est d'ailleurs une innovation du Conseil de sécurité⁴⁶. Depuis son instauration en 1991, ce régime n'a eu de cesse d'être réformé, face au refus iraquien de coopérer. Sa réforme s'est toujours faite dans le sens d'une plus grande intrusivité.

⁴³ §2, Résolution 1441 (2002), 8 novembre 2002, S/RES/1441

⁴⁴ F. BOZO, *Histoire secrète de la crise iraquienne*, op. cit., p. 162

⁴⁵ Entretien avec Jean-Marc de La Sablière

⁴⁶ S. SUR, « Vérification en matière de désarmement », Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, vol. 273, p. 82

Dans leur avant-projet mis en circulation le 25 septembre 2002, les Américains et les Britanniques prévoyaient un ensemble de mesures visant à améliorer l'efficacité du programme d'inspections. Parmi ces mesures, figurent la possibilité pour la COCOVINU de mener les entretiens dont elle a besoin hors de l'Iraq, la protection des inspecteurs par les forces armées de l'ONU⁴⁷, et le droit de déclarer des zones d'exclusions aériennes et terrestres aux fins de la résolution⁴⁸. Ce premier projet est rejeté par la France : il est jugé « inacceptable⁴⁹ » par Jacques Chirac. Si la France est prête à soutenir le renforcement des inspections, elle estime que « notre résolution ne doit pas être perçue comme un prétexte pour pousser les Iraquiens à la faute⁵⁰. » Lors du premier débat du Conseil de sécurité sur la mise au point d'un nouveau programme d'inspection, les 16 et 17 octobre 2002, Jean-David Levitte, représentant permanent de la France, précise que le renforcement des mesures doit être nécessaire « pour faciliter le travail des inspecteurs⁵¹. » Il ajoute « nous refusons en revanche des mesures qui conduiraient, en pratique, à multiplier les risques d'incident, sans améliorer pour autant l'efficacité du travail de la COCOVINU et de l'AIEA⁵². » Jean-Marc de La Sablière précise qu'il revient à Hans Blix, directeur exécutif de la COCOVINU et à Mohamed El Baradei, directeur de l'AIEA, de fixer le programme des inspections, étant entendu que les membres du Conseil de sécurité gardent un droit de regard sur les propositions de la COCOVINU et de l'AIEA⁵³.

La France estime donc qu'il ne faut pas aller au bout de ce qui est techniquement possible. S'il est techniquement possible d'imposer à l'Iraq une intrusion sans limite sur son territoire et au sein de son appareil d'État, politiquement, les États doivent s'abstenir de le faire. L'une des raisons fondamentales qui motive cette abstention est le fait que, même si ces inspections sont coercitives et intrusives, elles supposent la coopération active de l'Iraq. La Résolution 1441 (2002) fait référence à de multiples reprises au comportement attendu de l'Iraq. Dans son discours du 14 février 2003, Dominique de Villepin rappelle que « le succès des inspections suppose que nous aboutissions à une coopération pleine et entière de l'Iraq⁵⁴. »

Les mesures finalement adoptées sont particulièrement intrusives et répondent aux besoins des inspecteurs. Blix et El Baradei estiment avoir besoin d'un soutien clair et uni de la

⁴⁷ Cette idée a été promue par la Fondation *Carnegie*, v. F. BOZO, *Histoire secrète de la crise irakienne*, op. cit., p.160

⁴⁸ Rapport Chilcot, vol. 2, p. 244 (*nous traduisons*)

⁴⁹ J. CHIRAC, *Le temps présidentiel*, Paris, Nil, 2011, p.378

⁵⁰ J. CHIRAC, *Le temps présidentiel*, op. cit., p.379

⁵¹ S/PV.4625 (Resumption 3), p. 14

⁵² *Ibid.* p.14

⁵³ J-M. de LA SABLIERE, *Dans les coulisses du monde*, op. cit., p.200

⁵⁴ S/PV.4707, p.13

part du Conseil, d'être en mesure de choisir librement leurs équipes et de déterminer les modalités de conduites des entretiens⁵⁵. Le paragraphe 3 met à la charge de l'Iraq, dans les trente jours suivants l'adoption de la résolution, une obligation de « déclaration à jour, exacte et complète⁵⁶ » de l'ensemble de son arsenal chimique, biologique, nucléaire et balistique, de ses vecteurs mais également de l'ensemble de ses installations de recherche, de développement et de production y compris les installations dont la finalité n'est pas uniquement militaire. Cette déclaration est le préalable à toute inspection ; c'est sur sa base que la COCOVINU et l'AIEA pourront déterminer leur programme de travail. Les inspections ont pour but de vérifier la véracité de cette déclaration et de détruire les équipements prohibés déclarés. De plus, la Résolution 1441 (2002) accorde, dans son paragraphe 7, aux inspecteurs de nombreux privilèges comme la possibilité pour eux de choisir la composition de leurs équipes, l'autorisation d'entrer sur le territoire iraquien sans formalité sinon l'établissement d'un laissez-passer par les Nations Unies ou encore la possibilité de faire voler tous les appareils qu'ils estiment nécessaires. Ces privilèges sont autant d'entorses à la souveraineté de l'Iraq. Avec cette résolution, pour l'exécution de celle-ci, l'Iraq perd partiellement la maîtrise de ses frontières et de son espace aérien. Cette perte est tout à la fois imposée et consentie. En effet, le paragraphe 6 impose à l'Iraq le respect de la lettre du 8 octobre 2002 adressée au général Al-Saadi, conseiller de Saddam Hussein, par les inspecteurs. Or, cette lettre relate les négociations qui se sont tenues à Vienne entre l'émissaire du gouvernement iraquien et les inspecteurs. Lors de ces négociations, l'Iraq a consenti à un ensemble de privilèges qui sont repris par la résolution⁵⁷. Enfin, le 13 novembre 2002⁵⁸, l'Iraq, conformément au paragraphe 9, manifeste son acceptation des dispositions de la résolution⁵⁹.

Tout au long de la crise, après l'adoption de la Résolution 1441 (2002), la France a promu un renforcement des inspections⁶⁰ et de leur caractère intrusif, notamment en offrant le concours des Mirages IV de l'Armée de l'air afin de mener des opérations de surveillance

⁵⁵ Rapport Chilcot, vol. 2, p.327

⁵⁶ §3, Résolution 1441 (2002), 8 novembre 2002, S/RES/1441

⁵⁷ V. en annexe le texte de la lettre de MM. Blix et El-Baradei.

⁵⁸ Lettre datée du 13 novembre 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2002/1242

⁵⁹ Ce consentement n'a pas pour effet de transformer, selon une logique contractualiste, la Résolution 1441 (2002) en une sorte de traité international. La Résolution 1441 (2002) reste un acte unilatéral, susceptible d'être modifiée à tout moment par le Conseil de sécurité, sans le consentement de l'Iraq. Cette référence au consentement de l'Iraq a pour objectif d'empêcher l'Iraq de ne pas reconnaître la validité de la résolution. V. sur ce point S. SUR, « La Résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe : Problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *op. cit.*

⁶⁰ Procès-verbal de la 4701^e séance du Conseil de sécurité, 5 février 2003, S/PV.4701, p.27

aérienne ainsi qu'en proposant un accroissement du nombre d'inspecteurs. Sous réserve de l'accord des inspecteurs, Dominique de Villepin proposa la création d'un corps chargé de la surveillance des sites déjà inspectés, la mise en place d'un centre collectif de coordination et de traitement des informations qui permettra la centralisation du renseignement. Enfin, la France souhaita la mise en place d'un « échéancier exigeant et réaliste⁶¹ » des inspections. Ces propositions ne nécessitèrent pas toujours une nouvelle résolution du Conseil de sécurité. Des accords tripartites entre les États intéressés, la COCOVINU et l'AIEA suffisaient. À nouveau, le 7 mars 2003, Dominique de Villepin proposa une intensification des inspections. Il demanda, d'une part, aux inspecteurs d'établir une hiérarchie des tâches de désarmement et de présenter un programme de travail et, d'autre part, au Conseil de sécurité de fixer une échéance aux inspections⁶².

§2 – Le rôle des États

L'avant-projet américain et britannique mis en circulation le 25 septembre 2002 permettait aux membres du Conseil de sécurité de jouer un large rôle au cours des inspections et devant le Conseil de sécurité. Cet avant-projet précise que les cinq membres permanents peuvent recommander des sites aux inspecteurs et demander à être représentés lors des inspections. Il donne également le droit de déclarer des zones d'exclusion aérienne et terrestre⁶³. La France juge ces propositions « extravagant[es]⁶⁴ » nuisant à l'indépendance et à l'impartialité de la COCOVINU jugées essentielles.

Le paragraphe 4 de la Résolution 1441 (2002) prévoit que les « fausses déclarations ou [les] omissions dans les déclarations soumises par l'Iraq [...] et le fait à tout moment de ne pas se conformer à la présente résolution [...] constitueront une nouvelle violation patente des obligations de l'Iraq et seront rapportées au Conseil aux fins de qualification conformément aux dispositions des paragraphes 11 et 12 ci-dessous⁶⁵ ». Cette disposition, conjointement avec le paragraphe 12, concrétise la démarche en deux temps défendue par la France. Ce paragraphe signifie que le Conseil de sécurité sera saisi des manquements de l'Iraq. Il ne règle la question de l'auteur de la saisine que par renvoi aux paragraphes 11 et 12. C'est la France et la Russie qui ont promu ce double renvoi qui ne figure pas dans le projet américano-britannique du 23 octobre

⁶¹ *Ibid*, p.27

⁶² Procès-verbal de la 4714^e séance du Conseil de sécurité, 7 mars 2003, S/PV.4714, p.21

⁶³ Rapport Chilcot, vol. 2, p. 244 (*nous traduisons*)

⁶⁴ J.-M. de LA SABLIERE, *Dans les coulisses du monde, op. cit.*, p.198

⁶⁵ §4, Résolution 1441 (2002) du 8 novembre 2002, S/RES/1441

2002⁶⁶. Le paragraphe 11 précise que le Président exécutif de la COCOVINU et le Directeur général de l'AIEA devront saisir le Conseil de tout manquement iraquien. Saisi d'un tel rapport, en vertu du paragraphe 12, le Conseil de sécurité devra « examiner » la situation « en vue de préserver la paix et la sécurité internationales ». Paris et Moscou pensèrent ainsi que seuls les inspecteurs pourraient saisir le Conseil de sécurité, de façon à prévenir un détournement de la procédure au profit des Américains et des Britanniques⁶⁷. Mécontent de l'ajout au paragraphe 4 d'une présomption irréfragable de violation patente, Moscou estime que la double référence aux paragraphes 11 et 12 prévient l'émergence d'un *casus belli* et le retour de l'automaticité⁶⁸. Londres et Washington virent également dans cette double mention la limitation du droit de saisine du Conseil de sécurité aux seuls inspecteurs. Néanmoins, ils estimaient que le paragraphe 12 pris isolément permettait aux États, tout comme aux inspecteurs de saisir le Conseil de sécurité⁶⁹. Cette lecture du paragraphe 12 est surprenante. Il dispose que le Conseil de sécurité se réunira dès « réception d'un rapport conformément aux paragraphes 4 ou 11 ». Or, on l'a vu, le paragraphe 11 fait référence aux rapports des inspecteurs, tout comme le paragraphe 4. Dès lors, rien ne semble donner aux États la capacité de saisir le Conseil de sécurité. La pratique subséquente ne dit pas autre chose. Chaque séance du Conseil de sécurité s'est ouverte sur la production d'un rapport des inspecteurs.

Si la Résolution 1441 (2002) est claire sur ce point, les États conservent le droit de saisir, seul, le Conseil sans attendre un rapport quelconque des inspecteurs. En vertu de la Charte des Nations Unies, les États membres du Conseil peuvent en effet saisir cet organe.

§3 – La conception française des mesures de contrôle et de vérification

Les opérations de contrôle et de vérification peuvent être découpées en quatre opérations subséquentes et complémentaires : l'établissement de la norme juridique de base – en l'espèce la Résolution 1441 (2002) ; l'acquisition des données de fait – la déclaration iraquienne en vertu du paragraphe 3 mais également les inspections menées sur place ; l'analyse des données, ici réalisée par les inspecteurs, et enfin la qualification juridique des comportements observés⁷⁰. Il n'y a pas de désaccord entre États sur cette typologie. C'est sa traduction juridique et pratique qui a soulevé de nombreuses difficultés comme nous avons pu le voir. À ce stade, il faut

⁶⁶ Télégramme du *Foreign and Commonwealth Office, Iraq: draft resolution of 23 october 2002*, 24 octobre 2002

⁶⁷ Rapport Chilcot, vol.2, p.335

⁶⁸ Rapport Chilcot, vol.2, p.337

⁶⁹ Rapport Chilcot, vol.2, p.342 et 345

⁷⁰ S. SUR, « Vérification en matière de désarmement », *op. cit.*, p. 37 et s.

néanmoins noter que les divergences exprimées entre les Français et les Américains traduisent deux conceptions antagonistes de la vérification.

Alors que, dans les années 1980, les États-Unis avaient adopté une conception relative de la vérification⁷¹ lors de la négociation du Traité INF⁷² de 1987, la crise en Iraq marque une rupture de ce point de vue. Puisque le système mis au point par les Résolutions 687 (1991) et 1441 (2002) ne suppose aucune réciprocité, les États-Unis ne voient pas d'inconvénients à promouvoir des inspections particulièrement intrusives.

Quant à la finalité, la France estime que l'on ne peut pas aboutir à un résultat absolu. Ainsi que le rappelle Serge Sur, il est tentant de considérer que la vérification doit déboucher sur la démonstration du respect de la norme vérifiée⁷³. Considérer que la vérification doit être absolue, c'est faire peser la charge de la preuve sur l'État vérifié, en l'espèce l'Iraq. Pour les Américains et les Britanniques, la charge de la preuve incombe à Saddam Hussein ; Colin Powell répète que « nous ne devons pas permettre à l'Iraq de faire peser la charge de la preuve sur les inspecteurs⁷⁴. » Pour la France, au contraire, la charge de la preuve, c'est-à-dire la question de savoir si l'Iraq dispose effectivement d'armes de destruction massive, appartient aux inspecteurs. Lors de l'adoption de la Résolution 1441 (2002), Jean-David Levitte précise « les inspecteurs devront naturellement pouvoir compter sur la coopération totale des autorités iraqiennes, *pour vérifier que l'Iraq ne dispose pas d'armes de destruction massive* ou pour assurer son désarmement⁷⁵. » C'est la conséquence de l'existence en droit international général d'une présomption de respect des engagements juridiques, bien qu'il n'existe pas de juridiction internationale à compétence obligatoire devant laquelle s'en prévaloir.

Cette différence sur la charge de la preuve emporte nécessairement une divergence quant au standard de la preuve. Si l'on estime que c'est à l'Iraq de prouver qu'il n'a pas d'armes de destruction massive et donc de prouver qu'il a bien respecté les dispositions des résolutions pertinentes, alors se pose le problème de la preuve négative. On se retrouve alors devant la quadrature du cercle : comment prouver ce qui n'existe pas ? C'est ce que l'on appelle la vérification positive. Si, au contraire, on fait peser la charge de la preuve sur les inspecteurs et le processus de vérification, alors en principe il suffirait d'établir un degré suffisant de certitude que l'Iraq respecte ses obligations. C'était la logique suivie par la Résolution 1284 (1999) qui

⁷¹ S. SUR, « Problèmes de vérification du Traité de Washington du 8 décembre 1987 sur l'élimination des missiles à portée intermédiaire », UNIDIR, Travaux de recherche n°2, octobre 1988, p.15

⁷² Traité de Washington sur les Forces nucléaires à portée intermédiaire signé en les États-Unis et l'URSS le 8 décembre 1987

⁷³ S. SUR, « Vérification en matière de désarmement », *op. cit.*, p. 67 et s.

⁷⁴ S/PV.4714, p.16

⁷⁵ Procès-verbal de la 4644^e séance du Conseil de sécurité, 8 novembre 2002, S/PV.4644, p.6, (*nous soulignons*)

prévoyait une suspension des sanctions si l'Iraq coopérait et si les inspecteurs ne trouvaient pas de preuve de violations⁷⁶. Le 19 mars 2003, alors même que les inspecteurs se sont retirés de l'Iraq, en prévision des opérations armées lancées par le Royaume-Uni et les États-Unis, Dominique de Villepin rappelle qu'il est question de confiance en la capacité des inspections à produire les résultats escomptés, c'est-à-dire procéder au désarmement de l'Iraq : « oui, les inspections produisent des résultats tangibles. Oui, elles offrent la perspective d'un désarmement effectif dans la paix et dans des délais resserrés⁷⁷. »

Ainsi, au cours de la négociation de la Résolution 1441 (2002) et de son application, on peut estimer que la France a adopté une conception relative et négative de la vérification en faisant peser la charge de la preuve sur les inspecteurs.

Tout au long de la crise, la France a développé une approche aux confins entre les sanctions et les mesures pour assurer le désarmement de l'Iraq par la paix. Si la France estime qu'il s'agit de mesures de police, elle a permis, politiquement, l'inclusion d'une expression « violation patente » qui appartient à un registre disciplinaire, à même de faire des mesures contenues dans la Résolution 1441 (2002) un semblant de sanction. À propos de ces mesures concrètes à même d'assurer le désarmement de l'Iraq, la France a affirmé son attachement à des mesures voulues par les inspecteurs, aussi intrusives que ceux-ci estimaient nécessaires. Cela conduit la France à adopter une conception relative et négative des mesures de contrôle et de vérification, la seule conception qui aurait pu aboutir au désarmement par la paix. La conception américaine des inspections qui repose sur la démonstration de quelque chose qui n'existe pas ne pouvait que se terminer par un affrontement armé.

Chapitre II – Les mesures de confiance

En février 2003, alors que la relation franco-américaine se dégradait, les Six flottants (Angola, Cameroun, Chili, Guinée, Mexique, et Pakistan), conjointement avec Hans Blix⁷⁸, proposèrent l'introduction de *benchmarks*⁷⁹, c'est-à-dire de tests. La proposition est reprise par les Britanniques qui espèrent ainsi convaincre une majorité au Conseil de sécurité et prévenir les vetos français, russe et chinois. L'*Oxford Dictionary* définit un *benchmark* comme « un

⁷⁶ §33, Résolution 1284 (1999) du 17 décembre 1999, S/RES/1284

⁷⁷ Procès-verbal de la 4721^e séance du Conseil de sécurité, 19 mars 2003, S/PV.4721, p.6

⁷⁸ Rapport Chilcot, vol.3, p.263

⁷⁹ J.-M. de LA SABLIERE, *Dans les coulisses du monde*, op. cit., p.218

standard ou un point de référence à partir duquel des choses peuvent être comparées⁸⁰. » Il s'agit ici de mesurer la coopération iraquienne et son caractère plein et actif⁸¹. C'est donc une manière d'établir des indices quant au comportement de l'Iraq. C'est pour cela que nous utiliserons dans les développements suivants l'expression française « signaux ». Si l'Iraq satisfait les tests ainsi proposés, ce sera la preuve que l'Iraq peut être désarmé pacifiquement.

Ces *signaux* se traduiraient par une nouvelle résolution qui introduirait, à l'égard de l'Iraq, un ensemble de tests à réaliser dans un court délai. Les Britanniques voulaient que ce délai soit transformé en ultimatum. La France s'est opposée à ces points de comparaison pour deux raisons : elle avait peur que ces tests ne soient que des prétextes et elle estimait que ces tests ne s'inséraient pas dans l'architecture générale de la Résolution 1441⁸². Les Américains s'y opposent également. Washington a peur que l'Iraq « ne réponde positivement à certaines exigences⁸³ ».

L'épisode des *signaux* est un moment important de la crise. Il montre que les Six flottants étaient attachés au système de désarmement par la paix tant que l'échec de celui-ci n'aura pas été consacré. En même temps, les Six flottants étaient conscients du risque de division du Conseil de sécurité et cherchaient une position médiane qui aurait pu calmer les antagonismes. Hans Blix lui-même soutenait l'introduction de ces *signaux*⁸⁴ : « Hans Blix invente l'idée des *benchmarks* et la vend aux Anglais⁸⁵. »

Section 1 – L'assimilation des *signaux* aux mesures de confiance

Compte tenu de l'opposition franco-américaine à ces points de comparaison, ils n'ont jamais été traduits par un avant-projet de résolution de sorte qu'il est assez difficile d'en déterminer le contenu exact. Néanmoins, il s'agit d'un programme d'inspection réduit par son ampleur mais caractéristique des problématiques posées par le désarmement de l'Iraq et qui doit permettre de s'assurer de la coopération iraquienne. Ces tests seraient assortis d'une échéance, plus courte que celle qui pourrait être déterminée dans le cadre du désarmement général de l'Iraq. Ces caractéristiques principales tendent à rapprocher ces *signaux* des mesures de confiance.

⁸⁰ « Benchmark », *Oxford Dictionary*, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/benchmark> - consulté le 29 avril 2019

⁸¹ S/PV.4707 *passim*

⁸² J.-M. de LA SABLIÈRE, *Dans les coulisses du monde*, *op. cit.*, p.213

⁸³ J.-M. de LA SABLIÈRE, *Dans les coulisses du monde*, *op. cit.*, 2013, p.215

⁸⁴ J.-M. de LA SABLIÈRE, *Dans les coulisses du monde*, *op. cit.*, 2013, p.217

⁸⁵ Entretien avec Jean-Marc de La Sablière

Concept connexe aux mesures de contrôle et de vérification⁸⁶, les mesures de confiance ont pour objectif de renforcer l'état de confiance entre les parties. Dans le contexte de la crise iraquienne, l'ensemble des États a fixé comme critère du succès des inspections la coopération active, inconditionnelle et immédiate de l'Iraq. Face aux doutes des inspecteurs quant à la coopération substantielle de l'Iraq, les Six flottants ont proposé l'introduction de ces *signaux* justement pour raffermir la confiance des membres du Conseil de sécurité en la capacité des inspecteurs à accomplir leurs tâches.

Les mesures de contrôle et de vérification qui peuvent se traduire, comme en l'espèce, par des inspections coercitives ont pour finalité de s'assurer du respect d'obligation juridique. C'est pour cette raison qu'elles supposent l'établissement d'une norme juridique de base : les résolutions 687 (1991) et suivantes. La confiance qu'elles génèrent est un sous-produit du respect des obligations juridiques. Les mesures de confiance n'ont pas besoin de cette norme juridique de base. Elles peuvent être le simple fruit d'une démarche politique. Les parties s'engagent à une plus grande transparence dans le but d'éviter la surinterprétation des intentions de l'adversaire.

La notion de mesure de confiance est véritablement née au cours de la Guerre froide, dans le contexte européen. On en avait vu les prémices avec l'Amérique de Kennedy, appliquées à l'armement nucléaire⁸⁷. En Europe, là où, pour reprendre l'expression de Raymond Aron, la paix était impossible et la guerre improbable, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) avait pour but d'améliorer la confiance entre les deux blocs. L'Acte final d'Helsinki adopté en 1975 contient un document sur les mesures de confiance et certains aspects de la sécurité et du désarmement. Cet acte de droit souple⁸⁸ met en place des procédures de transparence visant précisément les opérations militaires. Les États signataires s'engagent à déclarer en amont les exercices militaires d'ampleur de façon à « réduire les risques de conflit armé et de malentendus ou d'appréciations erronées concernant les activités militaires qui pourraient susciter de l'inquiétude⁸⁹ ». L'Acte final d'Helsinki est complété par le Document de Stockholm de 1986 qui prévoit la possibilité d'observations sur place. On le voit au travers de ces documents, les mesures de confiance et de sécurité telles qu'imaginées dans le cadre de la CSCE reposent sur une logique volontariste et politique dont la finalité n'est

⁸⁶ S. SUR, « Vérification en matière de désarmement », *op. cit.*, p. 41 – 42

⁸⁷ G.-H. SOUTOU, « Éditorial : Désarmement, non-prolifération, mesures de confiance, maîtrise des armements », *Stratégique*, n°108, 2015/1, p.10

⁸⁸ V. PRÉVOST Jean-François, « Observations sur la nature juridique de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *Annuaire français de droit international*, vol. 21, 1975, p.129 – 153

⁸⁹ Préambule du document sur les mesures de confiance et certains aspects de la sécurité et du désarmement, Acte final d'Helsinki, 1 août 1975

pas de préjuger de la licéité du comportement des États. La référence à la légalité est ici inopérante. Dans le cadre des mesures de confiance et de sécurité, ce qui importe c'est la transparence. Victor-Yves Ghebali précise que l'objectif des mesures de confiance est d'abord « d'ordre négatif [:] l'élimination des tensions entre États participants⁹⁰ ». Depuis la Conférence de Madrid de 1980, un lien est établi entre les mesures de confiance et le désarmement : « les mesures de confiance sont conçues comme une étape *préparatoire* au désarmement⁹¹. »

Serge Sur a montré que la fourniture des informations de base, l'objet même des *signaux*, relevait d'abord des mesures de confiance dont il précise qu'il existe cependant une différence d'intensité et de nature avec les mesures de vérifications⁹².

Ainsi, les *signaux* tiennent d'avantage des mesures de confiance que des mesures de contrôle et de vérification. Jeremy Greenstock, représentant permanent du Royaume-Uni ne dit pas autre chose : « l'idéal serait que [les *signaux*] forcent, soit l'Iraq à révéler ses mensonges, soit le Conseil à en conclure que l'Iraq échouait à coopérer⁹³. » Dans une lettre envoyée le 18 février 2003 à David Manning, Ambassadeur du Royaume-Uni aux États-Unis, Peter Ricketts, directeur aux affaires politiques du *Foreign Office*, donne une liste indicative de *signaux* qu'il serait opportun pour le gouvernement britannique de proposer à Hans Blix⁹⁴. La liste proposée par les Britanniques, qui organise une transparence contrainte, montre bien qu'il s'agit de mesures de confiance. En effet, cette liste prévoit que l'Iraq devra fournir un ensemble de documentation ayant trait aux programmes iraqiens en matière d'armes biologiques, chimiques et de missiles balistiques. Il ne s'agit de rien d'autre que de mesures de transparence qui doivent témoigner du respect par l'Iraq de ses obligations mais également de sa volonté de coopérer avec les inspecteurs.

Section 2 – L'inadéquation des mesures de confiance

Il est nécessaire de distinguer entre le projet britannique et le projet des « Six flottants ». En effet, « les Anglais, du fait de leur position en faveur d'une action militaire, sont enclins

⁹⁰ V.-Y. GHEBALI, « Mesures de confiance de la CSCE : documents et commentaires », UNIDIR, travaux de recherche n°3, mars 1989, p.5

⁹¹ V.-Y. GHEBALI, « Mesures de confiance de la CSCE : documents et commentaires », *op. cit.*, p.28

⁹² S. SUR, « Problèmes de vérification du Traité de Washington du 8 décembre 1987 sur l'élimination des missiles à portée intermédiaire », *op. cit.*, p.8

⁹³ Rapport Chilcot, vol. 3, p.282

⁹⁴ Lettre de Peter Ricketts à David Manning, Iraq: the way forward in the Security Council, 18 février 2003, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20171123123020/http://www.iraqinquiry.org.uk/media/213791/2003-02-18-letter-ricketts-to-manning-iraq-way-forward-in-the-security-council-attaching-iraq-possible-benchmarks-for-blix.pdf> - consulté le 8 mai 2019

cependant à définir des tests prétextes et couplent l'idée de tests à réaliser dans un temps très court avec celle d'un ultimatum aboutissant pratiquement à un recours automatique à la force ; ils estiment en effet que chaque État membre du Conseil pourrait apprécier si les exigences décidées sont remplies par l'Iraq. Blair ne peut cependant parvenir à un texte crédible : d'un côté, les « Six flottants » et notamment les Latino-Américains, ouverts aux idées de Hans Blix, ne veulent cependant pas d'une moquerie ; de l'autre les conditions rigoureuses des « six » sont inacceptables pour les Américains⁹⁵. »

§1 – Les signaux à l'anglaise

Les différentes résolutions du Conseil de sécurité ont créé un système de contrôle et de vérification tendant au désarmement de l'Iraq. Ce système est conduit par le Conseil de sécurité, dont le contrôle s'est renforcé avec la Résolution 1284 (1999), qui a substitué la COCOVINU à l'UNSCOM. La conception française des inspections fait reposer la charge de la preuve sur les inspecteurs qui doivent prouver, au-delà d'un certain degré de certitude, que l'Iraq n'a pas commis de violations de ses obligations. La délégation française est extrêmement critique à l'égard des *signaux*. Jean-Marc de La Sablière considérait que « l'affaire des *benchmarks* comportait le risque de sortir du cadre prévu par les résolutions déjà adoptées et notamment la Résolution 1441 (2002)⁹⁶. »

En effet, l'introduction de mesures de confiance dans le système, né des différentes résolutions pertinentes, bouleverse celui-ci. En dépit de l'exigence de la coopération « active, immédiate et inconditionnelle⁹⁷ » de l'Iraq, la France fait peser la charge de la preuve sur les inspecteurs. La coopération iraquienne est assurément une condition du succès des inspections mais n'inverse pas la charge de la preuve. La coopération de l'Iraq et la déclaration qu'il doit fournir, est simplement un prérequis au travail des inspecteurs.

Avec les mesures de confiance, la logique est chamboulée. À titre préliminaire, il faut noter que parler ici de charge de la preuve est maladroit. En effet, dans le cadre des mesures de contrôle et de vérification, il est question du respect d'une obligation primaire, ou secondaire. Il faut donc apporter la preuve de son respect ou de sa violation. Cependant, puisque les mesures de confiance ont pour objectif d'assurer un minimum de transparence, il ne peut être question de charge de la preuve. Il n'y a rien à prouver si ce n'est la coopération de l'Iraq. Or, l'évaluation

⁹⁵ Entretien avec Jean-Marc de La Sablière

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ §9, Résolution 1441 (2002), 8 novembre 2002, S/RES/1441

de la coopération de l'Iraq suppose, dans une certaine mesure, d'avoir confiance dans l'Iraq. On revient à l'objectif même de l'introduction des *signaux*. Le raisonnement est circulaire.

La conception britannique des *signaux* évolue au cours du mois de février, et fait peser l'entièreté du fardeau du respect de ces mesures sur l'Iraq. Leur proposition se radicalise, sous la pression américaine, à mesure que les préparatifs militaires se terminent⁹⁸. Elle fait peu ou prou intervenir les inspecteurs de la COCOVINU et de l'AIEA qui ne sont pas associés à la rédaction des benchmarks. Les Britanniques souhaitent que le délai de respect des *points de comparaison* soit très court et couplé d'un ultimatum⁹⁹. Londres n'estimait pas non plus que les réponses iraqiennes devaient faire l'objet d'un débat contraignant au Conseil de sécurité. C'était à chaque État de décider de la réponse qu'il souhaitait apporter. Le recours à la force était ainsi légitimé¹⁰⁰. Bref, les Britanniques voulaient réintroduire tout ce qui a été exclu lors de la négociation de la Résolution 1441 (2002). Leur proposition fut froidement reçue par les Six flottants qui refusèrent de se ranger derrière le texte britannique¹⁰¹.

Cette conception des *signaux* est d'autant plus contraire au système introduit dans la Résolution 1441 (2002), qu'elle n'est en réalité qu'un prétexte pour permettre le recours à la force. Or, l'objectif de la Résolution 1441 (2002) est d'assurer le désarmement par la paix.

§2 – Les signaux des Six flottants

Les Six flottants ont une autre perception des *signaux*. Ils s'y sont attachés dans le but de garantir l'unité du Conseil de sécurité et dans l'objectif d'être fixés sur la coopération de l'Iraq¹⁰². À partir du 8 mars 2003, un projet est porté par le Chili, la Guinée et le Mexique qui est jugé acceptable pour la France¹⁰³ : les exigences posées par les *signaux*, dans un souci d'impartialité, doivent être rédigées par les inspecteurs. Surtout, les résultats de ces tests doivent être discutés devant le Conseil de sécurité et ne peuvent comprendre aucune automaticité quant au recours à la force¹⁰⁴. Cette proposition est acceptable pour la France parce qu'elle revient, en fait, à ajouter de nouvelles obligations de déclarations à l'Iraq, à l'image de ce qui existe avec le paragraphe 4 de la Résolution 1441 (2002). Les déclarations ainsi produites au titre des *signaux*, permettraient de montrer que l'Iraq coopère de manière substantielle, ainsi que les

⁹⁸ Rapport Chilcot, vol.3, p.362

⁹⁹ J.-M. de LA SABLIÈRE, *Dans les coulisses du monde*, op. cit., p. 219

¹⁰⁰ J.-M. de LA SABLIÈRE, *Dans les coulisses du monde*, op. cit., p. 220

¹⁰¹ Entretien avec J.-M. de La Sablière

¹⁰² Rapport Chilcot, vol. 3, p.335, 336 et 385

¹⁰³ J.-M. de LA SABLIÈRE, *Dans les coulisses du monde*, op. cit., p. 218

¹⁰⁴ *Ibid.*

inspecteurs l'exigent, et de fournir aux inspecteurs une nouvelle base de travail. La contrariété avec la Résolution 1441 (2002) est donc écartée.

Les Britanniques adoptent au départ une conception conciliable avec la conception des Six flottants. Dans une lettre adressée le 18 février 2003 à David Manning, ambassadeur britannique aux États-Unis, Peter Ricketts, directeur aux affaires politiques du *Foreign Office*, donne une liste de *points de comparaison* qui pourrait être imposée à l'Iraq¹⁰⁵. Cette liste est majoritairement composée d'obligations de déclarations. Les informations à divulguer sont reprises des principales interrogations des rapports des inspecteurs. Cette lettre ne fait cependant intervenir la COCOVINU et l'AIEA qu'à la marge. Dès le 20 février 2003, les Britanniques se détournent de cette conception au profit de la conception américaine que nous avons expliquée plus haut¹⁰⁶.

Pour les mêmes raisons qu'en octobre 2002, les Français refusent l'automaticité du recours à la force et souhaitent maintenir l'intervention du Conseil de sécurité. Les Six flottants y sont eux aussi attachés¹⁰⁷. En droit, rien ne s'oppose à ce que le Conseil de sécurité autorise le recours à la force si l'Iraq ne se conformait pas à un ensemble d'obligations. Le Conseil de sécurité dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire. Il faut cependant noter qu'une telle autorisation aurait été en contradiction avec la conception qu'à la France du rôle que doit jouer le Conseil de sécurité. Ce sont bien des motifs d'opportunité politique qui conduisent la France à refuser l'automaticité du recours à la force.

Ainsi, avec les *signaux*, on sort d'un système de mesures de contrôle et de vérification pour entrer dans un système de mesures de confiance. Il s'agit de s'assurer de la volonté politique de l'Iraq de coopérer avec les inspecteurs. Ces deux systèmes ne sont pas antagonistes. Dans une certaine mesure, ils sont complémentaires, dans la mesure où les inspections ne peuvent être menées avec succès si l'Iraq ne coopère pas. En revanche, il faut veiller à ce que le système des *signaux* ne remplace pas les inspections. Si tel était le cas, comme l'auraient voulu les Britanniques, l'Iraq aurait dû prouver et convaincre qu'il respectait ses obligations. Or, pour les Américains, il ne s'agissait plus d'être convaincu. Ils voulaient d'ors et déjà la guerre.

¹⁰⁵ Lettre de Peter Ricketts à David Manning, Iraq: the way forward in the Security Council, 18 février 2003

¹⁰⁶ Rapport Chilcot, vol.3, p.297

¹⁰⁷ J.-M. de LA SABLIERE, *Dans les coulisses du monde*, op. cit., p. 221

Titre II – Prévenir le recours à la force

Le système de la Charte des Nations Unies prévoit un strict encadrement du recours à la force. L'article 2§4 de la Charte introduit à l'égard des États membres une abstention. Ils ne doivent pas recourir à la force ou à la menace du recours à la force dans le cadre de leurs relations interétatiques. Chaque État doit respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des autres États ni agir de manière contraire aux objectifs de la Charte. Les rédacteurs de la Charte étaient pleinement conscients qu'un encadrement trop strict du recours à la force risquait de rendre inefficace le système onusien. C'est pour cette raison que trois exceptions¹⁰⁸ ont été aménagées pour permettre le recours à la force. La première exception est celle de l'intervention militaire sur invitation de l'État territorial. C'est sur ce fondement juridique que la France intervient militairement sur le territoire du Mali depuis 2013. La deuxième exception est celle de l'opération armée autorisée par le Conseil de sécurité. L'article 42 de la Charte des Nations Unies permet au Conseil de sécurité de prendre des mesures militaires coercitives. Pour ce faire, le Conseil de sécurité est assisté du Comité d'état-major des Nations Unies qui aurait dû disposer des forces armées mises à disposition par les États membres. Cette disposition n'a jamais été suivie d'effet à cause de la Guerre froide. Pour pallier cette limite, le Conseil de sécurité a recouru à deux techniques : l'autorisation donnée à une coalition internationale, comme ce fut le cas avec la Résolution 678 (1990) ; et les missions de paix des Nations Unies, les « casques bleus ». Les « casques bleus » naissent avec la création de la Force d'urgence des Nations Unies (FONU) en novembre 1956, lors de la crise de Suez.

La troisième exception échappe presque totalement au contrôle du Conseil de sécurité et réintroduit l'unilatéralisme au sein du système de sécurité collective. Il s'agit du droit à la légitime défense, rappelé par l'article 51 de la Charte des Nations Unies. La légitime défense permet à un État d'user de la force, sans même attendre l'action du Conseil de sécurité, pour répondre à une agression armée contre son territoire ou ses intérêts. Le droit à la légitime défense est un palliatif de l'inaction du Conseil de sécurité puisque ce droit cesse lorsque le Conseil a pris des mesures en vue de rétablir la paix et la sécurité internationales. C'est aussi et surtout une réponse à l'urgence. Le droit à la légitime défense est directement rattaché à la nature étatique de la victime. En effet, l'article 51 ne fait que rappeler un droit « naturel » -

¹⁰⁸ La doctrine majoritaire française considère que la Charte des Nations Unies et le droit international général organisent des exceptions au principe d'interdiction du recours à la force. Néanmoins, une partie de la doctrine, notamment Serge Sur considère que les aménagements de la Charte sont davantage des conséquences de l'interdiction du recours à la force que des exceptions.

« *inherent* » en anglais. Il préexiste donc à la Charte des Nations Unies, ce qui n'est pas sans poser des difficultés. Dans la mesure où la légitime défense a une origine coutumière, il semble possible d'invoquer des principes coutumiers relatifs à la légitime défense.

À compter du 16 octobre 2002 et du vote par le Congrès d'une résolution autorisant le Président des États-Unis à utiliser la force contre l'Iraq, les Américains estimèrent qu'ils avaient toute la légitimité nécessaire¹⁰⁹. D'abord envisagée sous l'angle de l'automaticité (chapitre 1), la question du recours à la force a supposé l'adoption d'une seconde résolution. La recherche d'une seconde résolution ne se fit que sous pression des Britanniques pour qui la seule légalité nationale ne suffisait pas.

L'analyse de la situation en Iraq et notamment des dangers que pouvait représenter la déstabilisation de l'Iraq quant à la lutte contre le terrorisme a poussé la France à refuser l'intervention armée. Son analyse n'a pas évolué tout au long du premier trimestre 2003. Dans une déclaration commune avec l'Allemagne et la Russie, le 15 mars 2003, la France précise que « rien ne justifie dans les circonstances présentes de renoncer au processus d'inspection ni de recourir à la force¹¹⁰. » Cela a conduit la France à rejeter les justifications alternatives déployées par les Américains et les Britanniques (chapitre 2) et à menacer d'employer son veto contre une résolution autorisant le recours à la force (chapitre 3).

¹⁰⁹ Entretien de l'auteur avec Benoît d'Aboville.

¹¹⁰ Lettre datée du 15 mars 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Allemagne auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2003/320

Chapitre I – Le refus de l’automaticité ou la primauté du Conseil de sécurité

L’avant-projet américain présenté en septembre 2002 prévoyait une clause d’automaticité du recours à la force. En vertu de cette clause, il incombait aux États de déterminer le type de comportement constitutif d’une violation patente et d’user de la force au moment où ils le jugeraient opportuns. Cette clause d’automaticité revenait à dessaisir le Conseil de sécurité de sa responsabilité principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Dès le départ, la France s’est opposée à une telle clause pour des raisons politiques – Jacques Chirac estimait qu’une intervention militaire en Iraq était inopportune – et juridiques tenant notamment à l’importance du Conseil de sécurité. Grâce à l’activisme diplomatique de la France et de la Russie, la Résolution 1441 (2002) reprend la démarche en deux temps proposée par la France. Dans un premier temps, le Conseil de sécurité impose à l’Iraq d’importantes mesures de contrôle et de vérification. En cas d’échec de celles-ci, et c’est là le deuxième temps, le Conseil de sécurité se réunira pour « envisager » la situation. Ce deuxième temps a reçu une traduction ambiguë au sein de la résolution (Section 1) ce qui a permis aux États-Unis et au Royaume-Uni de prétendre bénéficier d’une autorisation implicite contenue dans la résolution (Section 2).

Section 1 – L’ambiguïté du retour au Conseil de sécurité

En vertu de la Charte des Nations Unies, chaque membre du Conseil de sécurité peut le saisir d’une situation. En sus de cette compétence générale, la Résolution 1441 (2002) a prévu, au paragraphe 12, la réunion du Conseil dès réception d’un rapport des inspecteurs (§1), tout en menaçant, au paragraphe 13, l’Iraq des « graves conséquences » en cas de non-respect des obligations (§2).

§1 – Le paragraphe 12

La Résolution 1441 (2002) précisait en son paragraphe 12 que le Conseil de sécurité devait se réunir dès réception d’un rapport de la COCOVINU et examiner la situation. L’ambiguïté naît du verbe « examiner » (« consider » dans la version anglaise). Comme toute ambiguïté, cette expression est le fruit d’un consensus entre positions américaines et positions françaises. Les Américains voulaient nécessairement inclure l’automaticité du recours à la

force, dans le but de crédibiliser la menace contre le régime de Saddam Hussein. Au contraire, la France voulait introduire un verrou. Par le biais de ce verrou, la France aurait imposé le retour au Conseil de sécurité et l'adoption d'une seconde résolution¹¹¹, ce qui aurait lié les mains des États-Unis et du Royaume-Uni. Finalement, Français et Américains conviennent d'adopter l'expression « consider ». Le paragraphe 12 prévoit donc la réunion du Conseil de sécurité et l'examen du rapport des inspecteurs faisant état des insuffisances iraqiennes. Le verbe anglais « consider », comme sa traduction française « examiner », font référence à l'opération intellectuelle préalable à une décision. Il ne comprend pas nécessairement la décision. Cependant, il faut lire ce paragraphe 12 conjointement avec le paragraphe 14 qui précise que le Conseil de sécurité reste saisi de la question. Cela montre bien la volonté du Conseil de sécurité d'adopter, si besoin, de nouvelles décisions.

Dans les derniers jours précédant l'adoption de la Résolution 1441 (2002), les Russes parvinrent à faire modifier le paragraphe 12. Dans sa rédaction initiale, il prévoyait que le Conseil de sécurité se réunirait, à la suite d'un rapport, pour examiner la situation en vue « de restaurer » la paix et de la sécurité internationales. Les Russes ont poussé les Américains à modifier ce verbe au profit de « préserver ». Ils estimaient que cela éloignait plus encore la possibilité d'invoquer l'automaticité et l'autorisation implicite¹¹². La France a soutenu cet amendement russe qui renforçait leur analyse de la résolution¹¹³. L'amendement russe est cohérent avec l'état des résolutions relatives à l'Iraq.

Le troisième paragraphe du préambule de la Résolution 1441 (2002) rappelle que l'Iraq est une menace pour la paix et la sécurité internationales. En 1990, suite à l'invasion du Koweït, le Conseil de sécurité, dans la Résolution 660 (1990), avait considéré que l'Iraq avait rompu la paix et la sécurité internationales. Cela supposait donc le rétablissement de celles-ci. Or, si en 2002, la paix et la sécurité internationales sont simplement menacées, alors il convient de préserver cet état de fait et non de restaurer une situation qui existe déjà. Précisément dans le cas iraquien, le *statu quo* est maintenu depuis la fin des inspections en 1998. La Résolution 1441 (2002) vise à dépasser le *statu quo* en assurant le respect, par l'Iraq, de ses obligations en matière de désarmement mais de manière pacifique. Cela s'inscrit dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

¹¹¹ Rapport de l'*Iraq inquiry*, vol. 5, « Advice on the legal basis for military action, November 2002 to March 2003 », 6 juillet 2016, p. 9

¹¹² Rapport Chilcot, vol.2, p.336

¹¹³ J.-M. de LA SABLIERE, *Dans les coulisses du monde*, op. cit., p.204

Dans son explication de vote le 8 novembre 2002, John Negroponte, représentant permanent des États-Unis, reconnaît que la résolution ne comprend pas d'automaticité quant au recours à la force. Il précise néanmoins que si le Conseil de sécurité échouait à prendre une décision suite à une nouvelle violation par l'Iraq de ses obligations, cette résolution « n'empêche aucun État membre d'agir pour se défendre contre la menace que représente l'Iraq, d'appliquer les résolutions pertinentes de l'ONU et de protéger la paix et la sécurité mondiales¹¹⁴. » Suivant cette analyse, aucune décision supplémentaire du Conseil de sécurité n'était nécessaire. Les États-Unis s'estimaient compétent pour qualifier une violation patente par l'Iraq de ses obligations. John Negroponte soulève ainsi l'argument de la légitime défense préventive. Nous y reviendrons plus tard. Le paragraphe 13 rappelle¹¹⁵ que l'Iraq s'expose à de « graves conséquences » en cas de nouvelles violations. Il est certain qu'il s'agit ici d'une menace : la communauté internationale est prête à recourir à la force. Cette interprétation de la Résolution 1441 (2002) est reprise par les Britanniques. Dans son explication de vote, le 8 novembre 2002, le représentant permanent britannique, Jeremy Greenstock adhère lui aussi à l'idée que la résolution impose uniquement une nouvelle réunion du Conseil de sécurité. Il précise que son pays attend du Conseil de sécurité qu'il assume ses responsabilités et prenne les décisions qui s'imposent¹¹⁶. Jack Straw, ministre des affaires étrangères britannique adopte une lecture encore plus catégorique. Dès le 14 novembre 2002, il estime que la Résolution 1441 (2002) permettait de recourir à la force¹¹⁷.

Lors de l'adoption de la Résolution 1441 (2002) la France ne met pas en avant l'ambiguïté ainsi présentée. Pour la France, la résolution n'autorise ni explicitement ni implicitement le recours à la force. Jean-David Levitte estime au contraire qu'il appartient uniquement au Conseil de sécurité de décider, en cas de nouvelle violation par l'Iraq de ses engagements, s'il est opportun de recourir à la force¹¹⁸. Cette interprétation est partagée avec la

¹¹⁴ S/PV.4644, p. 4

¹¹⁵ Le paragraphe 13 n'est probablement pas juridiquement contraignant. La Cour internationale de justice (CIJ) est venue poser une règle d'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité : « Il faut soigneusement analyser le libellé d'une résolution du Conseil de sécurité avant de pouvoir conclure à son effet obligatoire. Étant donné le caractère des pouvoirs découlant de l'article 25, il convient de déterminer dans chaque cas si ces pouvoirs ont été en fait exercés, compte tenu des termes de la résolution à interpréter, des débats qui ont précédé son adoption, des dispositions de la Charte invoquées et en général de tous les éléments qui pourraient aider à préciser les conséquences juridiques de la résolution du Conseil de sécurité. », *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, CIJ, Rec. 1976, p. 16, §114

¹¹⁶ S/PV.4644, p. 5

¹¹⁷ Rapport Chilcot, vol. 5, p. 11

¹¹⁸ S/PV.4644, p. 5

Chine et la Russie qui, dans une lettre envoyée au Conseil de sécurité après l'adoption de la Résolution 1441 (2002), précisent que « si l'Iraq ne s'acquitte pas de ses obligations, les dispositions des paragraphes 4, 11 et 12 s'appliqueront. Il appartiendra au Président exécutif de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies et au Directeur général de l'AIEA de rendre compte au Conseil de sécurité de tout manquement de l'Iraq à ses obligations. Il incombera ensuite au Conseil de se prononcer sur la base de ce rapport¹¹⁹. » Ainsi, les trois membres permanents considèrent que seuls les inspecteurs peuvent saisir le Conseil de sécurité. La France sait pertinemment que la résolution est ambiguë¹²⁰ dans la mesure où les membres du Conseil de sécurité, en vertu de la Charte, disposent toujours du pouvoir de saisir le Conseil. Pour maintenir l'unité au sein du Conseil de sécurité, elle ne met pas en exergue cette difficulté ni pour éviter de crédibiliser les arguments qui pourraient être déployés par les autres États pour justifier le recours à la force.

§2 – Le paragraphe 13

Le paragraphe 13 de la Résolution 1441 (2002) menace l'Iraq de « graves conséquences » en cas de nouvelles violations patentes par l'Iraq, c'est-à-dire dans le langage onusien, la menace d'un recours à la force¹²¹. La référence aux graves conséquences est le fruit d'une transaction faite entre les Français et les Américains. En échange de l'abandon d'une autorisation explicite au recours à la force, les Français acceptèrent la mention des graves conséquences et obtinrent également une modification de l'architecture de la résolution.

Dans l'avant-projet américain et britannique mis en circulation le 25 septembre 2002, il est précisé que tout manquement iraquien constituera une nouvelle violation patente qui « autorise les États membres à utiliser tous les moyens nécessaires pour restaurer la paix et la sécurité dans la zone¹²². » La France se refuse à toute automaticité afin de préserver la capacité d'action du Conseil de sécurité et pour éviter de se laisser emporter dans une guerre dont elle ne veut pas. Parce que jugé trop contraignant par les Américains, le verrou souhaité par les Français est également abandonné. Washington et Paris s'accordent alors sur la référence aux graves conséquences qui est assurément une menace du recours à la force. Il ne s'agit pas d'une entorse à l'article 2 §4 de la Charte des Nations Unies qui prohibe la menace du recours à la

¹¹⁹ Lettre datée du 8 novembre 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par les Représentants permanents de la Chine, de la France et de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2002/1236

¹²⁰ J.-M. de LA SABLIERE, *Dans les coulisses du monde*, op. cit., 2013, p.206

¹²¹ J.-M. de LA SABLIERE, *Dans les coulisses du monde*, op. cit., 2013, p.201

¹²² Rapport Chilcot, vol.2, p.244

force. En effet, aux termes de l'article 41 de la Charte, le Conseil de sécurité peut prendre toutes les mesures, à l'exclusion du recours à la force, qu'il juge nécessaires pour mettre un terme à la menace à la paix et la sécurité internationales. Dominique de Villepin soutint d'ailleurs que la menace de l'emploi de la force contre l'Iraq, matérialisée par le déploiement de troupes américaines et britanniques au Moyen-Orient, a permis d'accélérer la coopération de l'Iraq¹²³.

La France obtint la modification de l'ordonnancement de la résolution. Le 23 octobre 2002, lorsque les Américains et les Britanniques déposèrent un nouvel avant-projet, la référence aux « graves conséquences » figure au paragraphe 2¹²⁴, et est mise en relation avec les violations déjà commises par l'Iraq. La corrélation établie entre violations patentes et graves conséquences, dans ce projet, fait craindre à la France qu'il s'agisse d'une « gâchette », *trigger* selon l'expression américaine¹²⁵, qui justifierait le recours à la force. Sous l'influence de la France, de la Chine et de la Russie, la référence aux graves conséquences est insérée dans un paragraphe 13 nouvellement créé¹²⁶. Le paragraphe 2 est également sensiblement amendé. Il précise que les conséquences des violations patentes mentionnées au paragraphe 1 sont en quelque sorte suspendues. Le Conseil de sécurité offre ainsi « une dernière possibilité » à l'Iraq. Si l'Iraq ne se saisit pas de cette dernière possibilité, et seulement dans ce cas, alors les conséquences de la violation patente pourront être tirées. Alors que pour la France, seul le Conseil de sécurité est légitime pour se prononcer, les États-Unis s'estiment habilités à le faire unilatéralement.

Section 2 – L'autorisation implicite

Pour justifier l'intervention armée contre l'Iraq, Inocencio Arias¹²⁷, représentant permanent de l'Espagne auprès de l'ONU, estime que « la Résolution 1441 (2002) et sa référence à d'autres adoptées par ce Conseil soutiennent la légalité de l'action entreprise par la coalition¹²⁸. » Jack Straw, ministre des affaires étrangères du Royaume-Uni, estime également que la Résolution 1441 (2002) autorise le recours à la force¹²⁹. Ces déclarations tendent à montrer que la Résolution 1441 (2002) aurait implicitement autorisé le recours à la force.

¹²³ S/PV.4714, p.21

¹²⁴ Rapport Chilcot, vol.2, p.324

¹²⁵ J.-M. de LA SABLIERE, *Dans les coulisses du monde*, op. cit., p.203

¹²⁶ Rapport Chilcot, vol.2, p.332

¹²⁷ L'Espagne participe aux opérations armées contre l'Iraq de 2003 à 2004.

¹²⁸ Procès-verbal de la 4726^e séance du Conseil de sécurité, 27 mars 2003, S/PV.4726 (Resumption 1), p.31

¹²⁹ Rapport Chilcot, vol.5, p.11

L'argument selon lequel il existerait dans la Résolution 1441 (2002) une autorisation implicite, trouve son fondement dans le paragraphe 13 où figure l'expression « graves conséquences ». La référence aux « graves conséquences » serait-elle alors une clause d'automatisme du recours à la force ? Cette lecture n'est pas tenable. L'expression « graves conséquences » n'est pas équivalente à la formule habituellement employée par le Conseil de sécurité : « autorise les États à user de tous les moyens nécessaires »¹³⁰. Cette expression est simplement une menace du recours à la force. Est-il alors possible d'y lire une autorisation implicite ? Cet argument peut sembler plus solide, mais, en réalité, il ne résiste pas à un examen plus poussé.

Ainsi qu'Olivier Corten et François Dubuisson le rappellent, la théorie de l'autorisation implicite ne trouve pas son fondement dans le texte même de la Charte¹³¹. Il ne peut donc que s'agir d'une coutume ayant modifié l'interprétation de la Charte des Nations Unies. L'article 38 du Statut de la Cour internationale de justice définit la coutume comme « la preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit. » Classiquement, on distingue deux éléments : un élément matériel qui prend la forme de la pratique générale, et un élément psychologique. L'élément psychologique, aussi appelé *opinio juris* est la conviction des États qu'ils obéissent à une règle de droit. Cependant, ces deux éléments ne sont que des indices de la coutume. Ils témoignent du « processus de constatation, et non de formation¹³² » de sorte que l'argument développé par Olivier Corten et François Dubuisson n'est guère convaincant dans la mesure où ils semblent considérer que la pratique et l'*opinio juris* constituent à la fois la preuve et la formation de la coutume.

Cette théorie naît avec la renaissance du Conseil de sécurité, après la Guerre froide. Elle est en premier employée pour justifier les opérations « Provide Comfort¹³³ » et « Surveillance du Sud¹³⁴ » auxquelles la France participe¹³⁵. Elle réapparaît, dans le contexte iraquien, avec la

¹³⁰ M. ARCARI, « L'intervention armée contre l'Iraq et la question de l'autorisation du Conseil de sécurité », *op. cit.*, p. 12

¹³¹ O. CORTEN et F. DUBUISSON, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une « autorisation implicite » du Conseil de sécurité », *RGDIP*, n°4, 2000, p.875

¹³² S. SUR, « La créativité en droit international. Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 363, 2012, p. 151

¹³³ Opération militaire menée d'avril 1991 au 31 décembre 1996, par une coalition internationale dont la France faisait partie, dans le nord de l'Iraq afin de protéger les populations kurdes de la répression engagée par le régime de Saddam Hussein.

¹³⁴ Opération militaire menée d'août 1992 au 19 mars 2003 par une coalition internationale, dont la France se retire en 1998, afin d'établir une zone d'interdiction aérienne dans le sud de l'Iraq.

¹³⁵ En sus de considérations humanitaires, les États-Unis, le Royaume-Uni et la France ont invoqué l'existence d'une autorisation implicite du recours à la force dans la Résolution 688 (1991). V. P. KLEIN, « Les prétentions des États à la mise en œuvre unilatérale du droit international », *RBDI*, n°1, 2010, p. 154 et C. DENIS, « La Résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Iraq postérieurement à l'adoption de la Résolution 687 (1991) ? », *RBDI*, n°2, 1998, p. 486

crise des sites présidentiels de 1998. Des États invoquent l'intervention d'humanité et l'autorisation implicite pour justifier la guerre du Kosovo. Le 30 janvier 1999, le Conseil du Traité de l'Atlantique nord, pour assurer le respect des Résolutions 1160 (1998), 1199 (1998) et 1203 (1998), se dit prêt à recourir à tous les moyens. En mars 1999, l'OTAN lance de larges opérations de bombardements en Serbie, alors même que le Conseil de sécurité n'avait pas autorisé explicitement le recours à la force. Certains États, dont les États-Unis, ont invoqué une autorisation implicite du recours à la force. Si la position de la France n'était pas très claire, il semble que Paris ait réfuté la thèse de l'autorisation implicite¹³⁶.

Linos-Alexandre Sicilianos résume la théorie de l'autorisation implicite de la façon suivante : « il faudrait déceler une volonté clairement présumée du Conseil en tant qu'organe non seulement de passer lui-même à l'acte à un stade ultérieur, mais *de déléguer d'ores et déjà* l'exercice de son pouvoir de contrainte militaire, si les conditions qu'il pose ou les exigences qu'il formule à l'égard de l'État fautif ne sont pas remplies¹³⁷. » Assurément, la possibilité d'un recours à la force a été abordée à de nombreuses reprises au Conseil de sécurité. Mais cette question est restée au stade des débats. Le Conseil de sécurité était divisé sur la question de savoir si le recours à la force était opportun. Il n'a donc pas pu se dessaisir au profit d'une coalition internationale chargée d'exécuter une autorisation au recours à la force qu'il n'a pas attribué. Le paragraphe 14 de la Résolution 1441 (2002) doit être interprété dans ce sens. Le Conseil « *décide* de demeurer saisi de la question. » Il n'a donc pas consenti à se dessaisir. En outre, le préambule de la résolution « réaffirm[e] l'attachement de tous les États membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Iraq, du Koweït et des États voisins. » Or, l'opération militaire menée par la coalition internationale a privé l'Iraq de sa souveraineté, ce que le Conseil de sécurité reconnaît, notamment par le biais de la Résolution 1546 (2004) du 8 juin 2004 qui prévoit les conditions du retour à la souveraineté iraquienne. La lecture des débats tenus au Conseil de sécurité renforce cette analyse. Lors de l'adoption de la Résolution 1441 (2002), le 8 novembre 2002, les délégués britannique, bulgare, camerounais, chinois, français, irlandais, mexicain, russe et syrien précisent tous que le texte qu'ils viennent d'adopter ne comporte pas d'autorisation du recours à la force. La Colombie estime également que la résolution n'autorise pas le recours à la force mais limite la portée de son interprétation en se référant à « la conjoncture actuelle¹³⁸ ». Dans leur explication de vote, la Guinée, la Norvège,

¹³⁶ O. CORTEN et F. DUBUISSON, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une « autorisation implicite » du Conseil de sécurité », *op. cit.*, p.889

¹³⁷ L.-A. SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *RGDIP*, 2002, n°1, p.44

¹³⁸ S/PV4644, p.12

Maurice et Singapour n'évoquent pas la question du recours à la force. Seuls les États-Unis estiment que « cette résolution n'empêche aucun État membre d'agir pour se défendre contre la menace que représente l'Iraq, d'appliquer les résolutions pertinentes de l'ONU et de protéger la paix et la sécurité mondiales¹³⁹. » Implicitement, avec la référence à l'application unilatérale des résolutions pertinentes de l'ONU, les États-Unis considèrent que la Résolution 1441 (2002) peut implicitement autoriser le recours à la force. La France, la Russie et la Chine réaffirment leur interprétation dans une lettre remise au Conseil de sécurité le même jour¹⁴⁰.

Cette présentation montre qu'il n'y avait pas, au sein du Conseil, un consensus tendant à démontrer que la Résolution 1441 (2002) autorisait implicitement le recours à la force. Au cours des débats, entre l'adoption de la Résolution 1441 (2002) et le lancement des opérations militaires contre l'Iraq, le 19 mars 2003, un tel consensus n'a pas non plus émergé. La France, la Russie, la Chine et l'Allemagne ont continué d'affirmer que la résolution n'autorisait pas le recours à la force. C'est le sens notamment de la lettre du 24 février 2003 adressée par la France, l'Allemagne et la Russie au Conseil de sécurité¹⁴¹. Dominique de Villepin, dans son discours du 14 février 2002, le rappelle également. L'opposition de trois des cinq membres permanents du Conseil de sécurité tend à vider de sa substance l'invocation d'une autorisation implicite. En effet, ainsi que l'a sous-entendu en 1971 la Cour internationale de Justice, l'émergence d'une coutume interprétative à propos de la Charte des Nations Unies suppose l'assentiment de l'ensemble des parties à la Charte¹⁴². Olivier Corten et François Dubuisson estiment, au terme d'une analyse très complète fondée sur la référence à la pratique des États, que la théorie de l'autorisation implicite n'est pas admissible en droit international¹⁴³. L'inverse entraînerait un retour à l'anarchie internationale à laquelle l'ONU tente, imparfaitement, de juguler.

Ainsi, en dépit de ses ambiguïtés, la Résolution 1441 (2002) ne contient aucune clause d'automaticité du recours à la force. C'est là une victoire diplomatique pour la France et une victoire pour la prohibition du recours à la force. Cependant, la coalition internationale intervenant en Iraq a tenté de justifier cette intervention de différentes façons qu'il convient maintenant d'examiner.

¹³⁹ S/PV4644, p.4

¹⁴⁰ Lettre datée du 8 novembre 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par les Représentants permanents de la Chine, de la France et de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2002/1236

¹⁴¹ Lettre datée du 24 février 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par les Représentants permanents de l'Allemagne, de la Fédération de Russie et de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2003/214

¹⁴² CIJ, 1971, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la Résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*.

¹⁴³ O. CORTEN et F. DUBUISSON, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une « autorisation implicite » du Conseil de sécurité », *op. cit.*, p.907 – 909

Chapitre II – Les justifications alternatives du recours à la force

Lorsque le 20 mars 2003, les Américains envahirent l'Iraq, ils violèrent la Résolution 1441 (2002)¹⁴⁴. La France « regrett[a] que l'action militaire ait été engagée en Iraq sans l'aval des Nations Unies¹⁴⁵. » Ces regrets, pourtant, ne préjugent pas la position de la France quant à la légalité de l'intervention militaire. L'unilatéralisme y est certes dénoncé mais on peut y voir tout autant un jugement politique que juridique. Pourtant, la France, bien que discrètement, s'opposa juridiquement à l'intervention militaire en Iraq. Elle n'a été convaincue par aucun des arguments avancés par la coalition internationale. Le Président Chirac a dénoncé à plusieurs reprises les dangers, pour l'ordre juridique international, de la légitime défense préemptive. Depuis 1998 et la cessation de la participation française aux opérations armées en Iraq, la France a cessé de se référer à l'argument de la résurrection de l'autorisation du recours à la force. Enfin, le 7 mars 2003, Dominique de Villepin rappelle que « la force ne constitue certainement pas le meilleur moyen d'apporter la démocratie¹⁴⁶ » et montre ainsi que la France se méfie du concept d'ingérence humanitaire.

La question de l'autorisation implicite ayant été traitée au chapitre précédent, nous nous intéresserons ici à la résurrection de l'autorisation du recours à la force¹⁴⁷ (section 1), à la légitime défense préventive et à l'intervention humanitaire (section 2).

Section 1 – La résurrection de l'autorisation du recours à la force

L'argument de la résurrection de l'autorisation du recours à la force contenue dans la Résolution 678 (1990) repose sur l'établissement d'une violation patente (§1) qui entrainerait, suite à un parallèle contestable avec la Convention de Vienne sur le droit des traités, la suspension du cessez-le-feu imposé par la Résolution 687 (1991) (§2). Cependant, la France estime que l'on « ne peut pas se fonder sur des violations passées pour justifier une opération militaire¹⁴⁸. »

¹⁴⁴ S. SUR, « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs*, n° 109, 2004, p. 61

¹⁴⁵ Procès-verbal de la 4726^e séance du Conseil de sécurité, 27 mars 2003, S/PV.4726 (Resumption1), p.31

¹⁴⁶ S/PV.4714, p.22

¹⁴⁷ S/PV.4726 (Resumption1), p.27

¹⁴⁸ Entretien avec Jean-Marc de la Sablière

§1 – L'établissement d'une violation patente

La Résolution 1441 (2002) consacre deux types de violation patente : « le fait à tout moment de ne pas se conformer à la présente résolution » et « de ne pas coopérer pleinement dans sa mise en œuvre ». Le premier cas de violation patente n'appelle pas de commentaire. Il s'agit de la détention par l'Iraq d'armes de destruction massive. Le deuxième cas de violation patente est plus subjectif. Quel est le degré de coopération exigé de l'Iraq ? Qu'est-ce qu'une coopération immédiate, inconditionnelle et active ?

Dès l'adoption de la Résolution 1441 (2002), les Américains adoptèrent une définition basse de ce qui peut constituer une violation patente. Les Britanniques résumèrent la position américaine de la façon suivante : « zéro tolérance¹⁴⁹ ». Dans la conférence de presse qui a suivi l'adoption de la résolution, George Bush précise qu'« avec l'adoption de cette résolution, le monde ne doit pas tomber dans des débats improductifs sur la question de savoir si tel ou tel cas précis de non coopération est sérieux. Tous les cas de non-coopération sont sérieux, parce qu'une telle mauvaise foi montrera que l'Iraq n'a aucune intention de se désarmer¹⁵⁰. » Cette vision maximaliste atténue la portée de l'exigence que traduit le standard de violation patente.

Les Britanniques adoptent un seuil légèrement plus élevé de ce qui peut constituer une violation patente. Devant la Chambre des Communes, le 25 novembre 2002, Jack Straw, ministre des Affaires étrangères, déclare : « Comme avec toutes les définitions de ce type, il n'est jamais possible de donner une liste exhaustive de tous les comportements possibles que cela couvre. Cette décision doit être prise en fonction des faits [...] il s'agit de quelque chose de délibéré et d'importance ; quelque chose qui montre l'intention de l'Iraq de ne pas se conformer¹⁵¹. » Puisque les Britanniques et les Américains ont adopté une conception absolue et positive de la notion de vérification, ils font reposer la charge de la preuve sur l'Iraq. Il doit démontrer ne pas avoir violé ses engagements. Cette présomption de violation du droit international transforme la notion de violation patente en l'élargissant à toute violation. Toute violation suffira alors à concrétiser la présomption de violation.

Au contraire, la France, puisqu'elle fait peser la charge de la preuve sur les inspecteurs, considère que seule une violation d'importance équivaldra à une violation patente. En d'autres termes, seul le refus systématique par l'Iraq de coopérer sera considéré comme une violation patente. Le 17 octobre 2002, Jean-David Levitte précise que le refus de l'Iraq de coopérer

¹⁴⁹ Rapport Chilcot, vol.3, p.12

¹⁵⁰ Déclaration du Président Bush, « President pleased with the U.N. Vote », 8 novembre 2002

¹⁵¹ Rapport Chilcot, vol.3, p.31

pleinement avec les inspecteurs doit être reconnu comme une violation patente¹⁵². De plus, la France ne considérera pas que l'Iraq a commis une nouvelle violation patente tant que les inspecteurs estimeront être en mesure de continuer leur mission. Au cours de son discours du 14 février 2003, Dominique de Villepin précise bien que dans la mesure où les inspections donnent des résultats, il n'y a pas de raison d'abandonner le régime d'inspections¹⁵³.

Au cours des années 1990, le Conseil de sécurité, par le biais de déclarations de son Président, est venu préciser le comportement qui était attendu de l'Iraq. Constituent des violations par l'Iraq de ses obligations, le fait de refuser l'accès aux inspecteurs à certains sites ou le fait d'en retarder l'accès¹⁵⁴, le fait d'empêcher l'UNSCOM de prélever, pour analyse hors du territoire iraquien, des moteurs de missiles¹⁵⁵, le fait pour l'Iraq de faire obstruction aux missions hélicoptères mandatées par l'UNSCOM¹⁵⁶, le fait pour l'Iraq d'imposer des conditions aux inspections¹⁵⁷, le fait pour l'Iraq d'expulser des inspecteurs d'une certaine nationalité¹⁵⁸, le fait pour l'Iraq de ne pas garantir un accès inconditionnel et immédiat à l'UNSCOM¹⁵⁹ ou encore le fait pour l'Iraq de ne pas avoir fait une déclaration complète¹⁶⁰. Cette liste, qui ne saurait être limitative, montre bien que les membres du Conseil de sécurité, dont les États-Unis, estimaient que seules des obstructions d'ampleur ne pouvaient donner corps à une violation patente par l'Iraq de ses obligations.

Lors de la séance du Conseil de sécurité du 5 février 2003, Colin Powell a essayé de convaincre les membres du Conseil et l'opinion publique internationale de l'existence d'une violation patente. « Sa démonstration manqua[it] de preuves à l'appui¹⁶¹. » Colin Powell cherche davantage à convaincre l'opinion publique américaine que le Conseil de sécurité. Le choix de George Bush d'envoyer Colin Powell au Conseil de sécurité n'est pas anodin. Colin Powell était perçu au sein de l'Administration Bush comme le plus réservé quant à la guerre.

¹⁵² Procès-verbal de la 4625^e séance du Conseil de sécurité, 17 octobre 2002, S/PV.4625 (Resumption3), p.15

¹⁵³ S/PV.4707, p.14

¹⁵⁴ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 19 mars 1996, S/PRST/1996/11 et déclaration du Président du Conseil de sécurité, 14 juin 1996, S/PRST/1996/28

¹⁵⁵ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 30 décembre 1996, S/PRST/1996/49

¹⁵⁶ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 18 juin 1997, S/PRST/1997/33

¹⁵⁷ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 29 octobre 1997, S/PRST/1997/49 et déclaration du Président du Conseil de sécurité, 14 janvier 1998, S/PRST/1998/1

¹⁵⁸ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 13 novembre 1997, S/PRST/1997/51

¹⁵⁹ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 22 décembre 1997, S/PRST/1997/56

¹⁶⁰ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 14 mai 1998, S/PRST/1998/11

¹⁶¹ J.-M. de LA SABLIERE, *Dans les coulisses du monde*, op. cit., p.210

Colin Powell s'est appuyé sur des renseignements fournis par la CIA qui se sont révélés inexacts voire faux¹⁶².

L'établissement d'une violation patente aurait entraîné la suspension du cessez-le-feu imposé par la Résolution 687 (1991). Cependant, cet argument est largement contestable et ne survit pas à une analyse poussée du texte de la Résolution 678 (1990).

§2 – La suspension du cessez-le-feu

La suspension du cessez-le-feu imposé à l'Iraq par la Résolution 687 (1991) a été invoquée à de nombreuses reprises pour justifier les opérations armées des années 1990. Ce fut notamment le cas lors des opérations « *Provide Comfort* » et « Surveillance du sud » auxquelles participa la France.

La Résolution 678 (1990) autorisait les États « qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien » à user de tous les moyens nécessaires pour rétablir la souveraineté du Koweït. Dans la terminologie onusienne, la référence à « toutes les mesures nécessaires » doit s'entendre comme l'autorisation du recours à la force. Les États membres s'en sont saisis en lançant l'opération *Tempête du Désert* au terme de laquelle le Koweït récupéra son indépendance. Le Conseil de sécurité revient sur le devant de la scène avec la Résolution 687 (1991) qui organise le retour à la paix. Il impose à l'Iraq un ensemble de mesures tendant à résoudre la crise. À compter de l'acceptation de ces mesures par l'Iraq, « un cessez-le-feu en bonne et due forme entrera en vigueur entre l'Iraq et le Koweït ainsi que les États membres coopérant avec le Koweït en application de la Résolution 678 (1990)¹⁶³ ». Ainsi, l'autorisation du recours à la force donnée par la Résolution 678 (1990) est suspendue. Cette référence à un cessez-le-feu est doublement ambiguë. Compte tenu de l'inadaptation du terme cessez-le-feu, la coalition internationale a pu tenter de justifier l'intervention armée menée contre l'Iraq à partir de mars 2003.

Un cessez-le-feu peut être défini comme un « accord de cessation des hostilités à partir d'un moment déterminé et pour une durée limitée ou indéterminée. Il s'agit d'une mesure

¹⁶² CNN, « Report slams CIA for Iraq intelligence failures », 9 juillet 2004, <http://edition.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/07/09/senate.intelligence/> - consulté le 18 mai 2019

¹⁶³ §33, Résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, S/RES/687

généralement provisoire, à effet immédiat, qui peut être locale ou globale. [...] Elle ne préjuge en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées¹⁶⁴. » L'Académie française retient de ce terme une définition similaire. Il s'agit, selon elle, d'une « suspension provisoire des hostilités¹⁶⁵ ». Un cessez-le-feu permet donc de geler un conflit tout en préservant le statu quo né de l'affrontement. Puisqu'il ne met pas fin à l'état de guerre entre les belligérants, un cessez-le-feu peut être révoqué. L'équilibre qu'il instaure est donc précaire. La Résolution 687 (1991) emploie l'expression cessez-le-feu dont la précarité est reconnue lors des débats d'adoption de ce texte. Thomas Pickering, représentant permanent des États-Unis, précise que cette résolution « pave la voie à un cessez-le-feu permanent¹⁶⁶ ». Cette précarité permet de maintenir la menace sur l'Iraq qui doit accepter les obligations contenues dans la Résolution 687 (1991) sous peine de voir la guerre continuer.

L'expression « cessez-le-feu » est cependant inappropriée dans la mesure où la Résolution 687 (1991) « s'assimile à un véritable traité de paix dans lequel le vainqueur impose sa volonté au vaincu¹⁶⁷. » En effet, un traité de paix est « un traité conclu entre États belligérants pour mettre fin aux hostilités entre eux et régler les questions territoriales et autres qui en résultent¹⁶⁸. » Par conséquent, le traité de paix met fin à l'état de guerre qui préexistait entre les belligérants, en l'espèce l'Iraq et la coalition internationale. La Résolution 687 (1991) tend à régler la question territoriale en prévoyant une commission chargée de tracer la frontière entre l'Iraq et le Koweït, et prévoit le désarmement de la puissance perdante. C'est le sens des missions de contrôle et de vérification des armements introduits par la résolution. La résolution 687 (1991) met également à la charge de l'Iraq la réparation des dommages de guerre. À la différence d'un cessez-le-feu, elle préjuge donc de la position des parties en rendant l'Iraq responsable de la guerre. Néanmoins, si par son contenu la Résolution 687 (1991) peut être assimilé à un traité de paix, la méthode d'adoption de la Résolution 687 (1991) est bien celle d'un acte unilatéral. Le Conseil de sécurité a imposé la Résolution et son contenu à l'État iraquien sans que celui-ci n'ait pu faire valoir ses observations. La logique n'est donc pas conventionnelle¹⁶⁹. L'Iraq se refuse d'ailleurs à voir dans la Résolution 687 (1991) un traité de paix.

¹⁶⁴ « Cessez-le-feu », in J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 160

¹⁶⁵ « Cessez-le-feu », *Dictionnaire de l'Académie française*, 9^e éd.

¹⁶⁶ Procès-verbal de la 2981^e séance du Conseil de sécurité, 3 avril 1991, S/PV.2981, p.82

¹⁶⁷ C. DENIS, « La Résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Iraq postérieurement à l'adoption de la Résolution 687 (1991) ? », *op. cit.*, p. 502

¹⁶⁸ « Traité de paix » in J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, *op. cit.*, p. 1091

¹⁶⁹ S. SUR, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe : Problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *op. cit.*, p. 42

L'argument de la suspension du cessez-le-feu pose la question de la validité dans le temps des autorisations données par le Conseil de sécurité. En 1990, le Conseil de sécurité autorise les États à employer tous les moyens nécessaires pour assurer le respect de « la Résolution 660 (1990) et toutes les résolutions pertinentes et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région.¹⁷⁰ » Cette autorisation n'est pas expressément limitée dans le temps. Cependant, trois éléments viennent singulièrement limiter la portée temporelle. D'une part, la référence aux « résolutions pertinentes » ne peut être lue que comme la référence aux résolutions adoptées avant la Résolution 678 (1990). D'autre part, et ce second argument renforce le premier, il convient d'adopter une lecture de la résolution qui est conforme à son but. La Résolution 678 (1990) vise à la libération, par la force, du Koweït ; elle ne peut viser au respect d'obligations qui n'existaient pas au moment où la résolution a été adoptée. Il s'agit de rétablir la paix et la sécurité internationales. L'invasion du Koweït avait entraîné une rupture de la paix et de la sécurité internationales. Il ressort bien des débats d'adoption de la Résolution 678 (1990) qu'il s'agissait de la libération du Koweït et non de l'imposition par la force d'obligations futures. Ainsi, Roland Dumas, alors ministre des affaires étrangères, rappelle que le Conseil de sécurité est réuni pour répondre « à cette violation si flagrante des principes sur lesquels se fondent les rapports entre États, leur indépendance et leur sécurité¹⁷¹. » Ces déclarations sont confirmées par les États-Unis et le Président Mitterrand¹⁷². Enfin, en droit international, le recours à la force, sans autorisation du Conseil de sécurité, et en dehors des cas de légitime défense est illégal. Par conséquent, en vertu du principe selon lequel les exceptions sont d'interprétations strictes, il convient d'interpréter restrictivement l'autorisation contenue dans la Résolution 678 (1990)¹⁷³.

Si la Résolution 687 (1991) imposait à l'Iraq des obligations dont le respect était primordial pour assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, il ne faut pas en déduire que la violation de ces dernières équivaldrait automatiquement à la situation résultant de l'invasion du Koweït¹⁷⁴.

¹⁷⁰ §2, Résolution 678 (1990) du 29 novembre 1990

¹⁷¹ Procès-verbal de la 2963^e séance du Conseil de sécurité, 29 novembre 1990, S/PV.2963, p.66

¹⁷² V. C. DENIS, « La Résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Iraq postérieurement à l'adoption de la Résolution 687 (1991) ? », *op. cit.*, p. 493

¹⁷³ C. DENIS, « La Résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Iraq postérieurement à l'adoption de la Résolution 687 (1991) ? », *op. cit.*, p. 494

¹⁷⁴ M. ARCARI, « L'autorisation armée contre l'Iraq et la question de l'autorisation du Conseil de sécurité », *op. cit.*, p.24

Il semble donc incontestable que l'autorisation d'user de la force délivrée le 29 novembre 1990 par le Conseil de sécurité s'était définitivement éteinte avec la libération du Koweït par les troupes de la coalition internationale. Estimer le contraire revient à vider l'interdiction du recours à la force de sa substance. Cependant, les États-Unis et ses alliés ont eu recours à d'autres justifications pour tenter de légitimer l'opération *Iraqi Freedom*.

Section 2 – Légitime défense et intervention humanitaire

À la suite des attentats du 11 septembre, compte tenu de l'émergence de conflits asymétriques opposant des États à des groupes non-étatiques, les États-Unis ont actualisé leurs documents de stratégie nationale en vue de mieux répondre aux menaces posées par le terrorisme international. Professant une guerre globale contre le terrorisme, les Américains ont estimé devoir pourchasser le terrorisme, et ses relais étatiques, partout où il se trouvait, de manière préventive. Le risque justifie l'intervention armée (§1).

La dictature baasiste de Saddam Hussein était d'une violence particulière à l'égard des populations, et notamment des Kurdes. Les mesures d'ordre économique adoptées par le Conseil de sécurité ont largement aggravé la situation humanitaire dans le pays, sans que le programme « Pétrole contre nourriture » n'ait véritablement amélioré les conditions de vie. La situation humanitaire, en partie créée par les mesures adoptées au Conseil de sécurité, a pu être employée par les membres de la coalition en vue de justifier l'intervention en Iraq.

§1 – Légitime défense préemptive

À de nombreuses reprises, lors d'entretiens avec Jacques Chirac, le Président Bush estime que l'Iraq et la détention d'armes de destruction massive par cet État constituent une menace pour la sécurité des États-Unis. Depuis les attentats du 11-Septembre 2001, les États-Unis ont mis au point une nouvelle stratégie de sécurité nationale qui doit leur permettre de mieux répondre à la menace terroriste. La stratégie de sécurité nationale fait état de la définition classique de la légitime défense préventive en droit international. Un État est autorisé à user de la force contre un autre État si ce dernier a prévu une attaque imminente. L'imminence est le plus souvent matérialisée par la mobilisation et le déplacement de forces armées. L'Administration américaine considère que cette définition n'est plus adaptée à la nouvelle réalité de la conflictualité marquée par son asymétrie et la possibilité de dissimuler certains

armements les plus dangereux. Par conséquent, les États-Unis s'estiment compétent pour prendre toutes les mesures qu'ils jugent nécessaires pour faire face à une menace « même si une incertitude demeure quant au moment ou au lieu de l'attaque de l'ennemi¹⁷⁵. » Les États-Unis invoquent donc à leur bénéfice l'article 51 de la Charte des Nations Unies qui rappelle le droit naturel de chaque État à la légitime défense. S'il ne nous appartient pas ici de discuter la question de la légitime défense préventive, il est tout de même nécessaire de noter que cette théorie ne fait pas l'objet du consensus mentionné dans la Stratégie de sécurité nationale de 2002¹⁷⁶. La distinction qu'il existe entre la légitime défense préventive et la légitime défense préemptive est d'ordre temporel. La légitime défense préventive est imminente alors que la légitime défense préemptive est seulement hautement probable. Joe Verhoven distingue les deux notions de la manière suivante : « seule l'imminence d'une attaque/agression pourrait exceptionnellement justifier que la force soit utilisée sans attendre qu'elle connaisse un commencement d'exécution [...]. Mais cette « imminence » n'a rien à voir avec la probabilité plus ou moins grande d'une attaque annoncée ou provoquée¹⁷⁷. »

Seuls les Américains invoquent le bénéfice de la légitime défense préemptive. Dans la lettre envoyée le 20 mars 2003 par John Negroponte au Conseil de sécurité, le représentant permanent américain affirme que les opérations militaires sont « nécessaires pour protéger les États-Unis et la communauté internationale de la menace que fait peser l'Iraq et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région¹⁷⁸. » En 2002 et 2003, dans ses discours sur l'état de l'Union, le Président Bush a rappelé le risque que représente l'Iraq pour les États-Unis et le fait qu'ils étaient prêts à « faire ce qui est nécessaire pour assurer la sécurité de notre nation¹⁷⁹. »

À plusieurs reprises, les autorités françaises s'opposent à la théorie de la légitime défense préemptive. Jacques Chirac a considéré, dans une interview au *New York Times* le 8 octobre 2002, que « c'est une doctrine extraordinairement dangereuse qui pourrait avoir des conséquences tragiques. Une action préemptive peut être entreprise si cela est nécessaire, mais

¹⁷⁵ The National Security Strategy of the United States of America, Septembre 2002, p.15

¹⁷⁶ Sur ce point, v. A. CASSESE, « Article 51 », in J.-P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, op. cit., p.1336

¹⁷⁷ J. VERHOVEN, « Les étirements de la légitime défense », *AFDI*, 2002, vol.48, p.70

¹⁷⁸ Lettre datée du 20 mars 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des États-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2003/351, p.2

¹⁷⁹ Discours sur l'état de l'Union, 29 janvier 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> - consulté le 22 mai 2019

elle doit l'être par la communauté internationale, qui aujourd'hui est représentée par le Conseil de sécurité¹⁸⁰. » Si la France ne nie pas que « l'Iraq représente incontestablement une menace potentielle pour la sécurité de la région¹⁸¹ », Paris considère que cette menace est circonscrite au Moyen-Orient et que ni le territoire national, ni les intérêts français ne sont directement menacés par l'Iraq. Plus encore, la France conteste l'admissibilité en droit international de la légitime défense préventive. Lors d'une audition à la Commission des affaires étrangères du Sénat, Dominique de Villepin avait estimé que la légitime défense préemptive était contraire au droit international¹⁸². Dès l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies, des juristes estiment que la Charte prohibe la légitime défense préemptive, ce qui laisse supposer que cette dernière ait préexisté au système de sécurité collective. Nguyen Quoc Dinh précise, ainsi, au sujet de l'article 51 de la Charte, « dire qu'il y a légitime défense lorsqu'on est objet d'une agression, c'est vouloir limiter cette légitime défense au cas où *la violence est consommée*¹⁸³. » Il ajoute que « les États signataires ne pourront plus désormais baser leur action en légitime défense sur l'existence d'une simple menace de violence ; ils ne seront habilités à agir que contre *un mal présent et actuel*¹⁸⁴. » Il termine en précisant que « le principe de l'interdiction de la légitime défense préventive résulte indiscutablement de la Charte¹⁸⁵. » L'analyse de Nguyen Quoc Dinh est cependant limitée puisqu'il n'envisage que l'hypothèse de conflits interétatiques. De manière beaucoup plus contemporaine, Joe Verhoven estime, au sujet de la légitime défense continue qui est invoquée par le Royaume-Uni dans le cadre de la guerre en Afghanistan, que la légitime défense continue transforme « le droit de légitime défense en un pouvoir de police qui n'est en principe pas admissible¹⁸⁶. » Il est possible de dresser un parallèle entre légitime défense continue et celle préemptive dans la mesure où les deux tendent à répondre à une menace simplement probable. Joe Verhoven traite ensuite directement de la question de la légitime défense préemptive. Selon lui, « la force peut être utilisée par un État pour qu'il se défende contre les attaques dont il a été l'objet tant que les Nations Unies ne sont pas en mesure de le protéger efficacement, non contre celles que leur existence même laisse, à tort ou à raison, présager. [...] Tant que le mouvement terroriste n'a pas mené une attaque/agression au sens de la Charte, il n'y a pas de légitime défense qui se conçoive¹⁸⁷. »

¹⁸⁰ Interview du Président Chirac au New York Times, 8 novembre 2002

¹⁸¹ Déclaration du gouvernement, Assemblée nationale, séance du 8 octobre 2002

¹⁸² Audition à la Commission des Affaires étrangères du Sénat, 8 octobre 2002

¹⁸³ N. QUOC DINH, « La légitime défense d'après la Charte des Nations Unies », *RGDIP*, 1948, p. 240

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.* p. 241

¹⁸⁶ J. VERHOVEN, « Les étirements de la légitime défense », *op. cit.* p.70

¹⁸⁷ *Ibid.*

La référence à ces deux auteurs, à deux époques différentes, permet de démontrer qu'il n'y avait pas de coutume tendant à permettre la légitime défense préemptive admissible en droit international et qu'elle n'est pas non plus en train d'émerger. Un précédent jette néanmoins le trouble sur cette démonstration. En 1967, lors de la Guerre des Six-Jours, Israël a invoqué la légitime défense préemptive suite au blocus du détroit de Tiran initié par l'Égypte. À la différence cependant de l'Iraq, l'opération militaire des États arabes avait reçu un commencement d'exécution avant la riposte israélienne. On voit bien toute la différence avec la situation iraquienne. C'est ce commencement d'exécution qui assure la licéité de la riposte. Il n'est d'ailleurs pas certain que lorsqu'une agression a reçu un commencement d'exécution, on se trouve encore dans une situation de légitime défense préemptive¹⁸⁸.

Il est également possible d'envisager la légitime défense comme un concept unifié. Les distinctions entre légitime défense préemptive, préventive ne sont alors que de simples distinctions analytiques. Dans la mesure où le principe de proportionnalité guide l'application matérielle de la légitime défense, ce même principe de proportionnalité doit conduire à rejeter la légitime défense préemptive.

Puisque la légitime défense préemptive n'est pas recevable, il convient maintenant d'aborder la dernière justification invoquée par les États membres de la coalition et rejetée par la France.

§2 – Intervention humanitaire

Le régime de Saddam Hussein était particulièrement violent contre sa population, menant une vaste répression des populations, notamment kurdes. Lors du Discours sur l'état de l'Union de 2003, le Président Bush rappelle les atrocités commises par le pouvoir iraquien sur sa population : « tortures électriques, brûlures au fer rouge, brûlures à l'acide, mutilations et viols¹⁸⁹. » La situation humanitaire dans le pays tend à légitimer, plutôt que légaliser, l'intervention américaine en Iraq. Cependant, cet argument avait déjà été invoqué par les Américains au sujet de l'Iraq. L'Opération « *Provide Comfort* » a été décidée en vue de la protection des populations kurdes particulièrement ciblées par Bagdad. Cette « force

¹⁸⁸ O. CORTEN, *Le droit contre la guerre : l'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*. 2^e éd, Paris, Pédone, 2014, p. 664

¹⁸⁹ Discours sur l'état de l'Union, 28 janvier 2003, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html> - consulté le 22 mai 2019

multinationale de protection des Kurdes¹⁹⁰ » peut être considérée comme une prémisse aux interventions d'humanité¹⁹¹.

Dans son discours du 12 septembre 2002, George W. Bush, lorsqu'il annonce sa décision de demander au Conseil de sécurité d'intervenir dans le règlement de la crise, estime que deux résolutions seront nécessaires¹⁹² : une résolution relative au désarmement de l'Iraq et une autre relative aux droits de l'homme. Dans la mesure où le traitement des populations civiles est intrinsèquement lié à la nature du régime, il est possible de lier promotion des droits et libertés fondamentaux, notamment politiques, avec l'objectif de changement de régime. C'est pour cette raison qu'il faut comprendre la référence aux droits de l'homme dans le discours du Président Bush comme une référence implicite au *regime change*. Finalement, parce qu'il y avait peu de chance qu'une stratégie de *regime change* soit endossée par le Conseil de sécurité, les Américains décidèrent de ne présenter qu'un seul avant-projet de résolution, relatif au désarmement de l'Iraq. Néanmoins, l'objectif de *regime change* n'est pas abandonné. La logique de changement de régime est présente dès 1990 et la première guerre du Golfe. Durant toutes les années 1990, les États-Unis ne cessent de s'y référer. Ainsi, le 31 octobre 1998, le Congrès des États-Unis adopte *Iraq Liberation Act*. Cette loi, avant tout symbolique et à la portée politique, fait du changement de régime « l'objectif officiel des États-Unis » et permet aux autorités américaines de financer les groupes d'opposition en Iraq. Cet objectif est repris par l'autorisation parlementaire d'emploi de la force votée le 16 octobre 2002¹⁹³. Cette approche avait été professée en 1998, par le think tank néo-conservateur *Project for a New American Century*, dans une lettre adressée au Président Clinton appelant au changement de régime en Iraq. Le *Project for a New American Century* comptait parmi ses membres Dick Cheney, Vice-Président de George W. Bush, Ronald Rumsfeld, Secrétaire à la Défense et Paul Wolfowitz, Secrétaire adjoint à la Défense.

Au sein du Conseil de sécurité, seul le représentant permanent de l'Espagne invoque explicitement une intervention humanitaire. Inocencio Arias rappelle que la Résolution 687 (1991) fixe des obligations de nature humanitaires à l'Iraq au titre du cessez-le-feu ; il ajoute « à l'exception des dommages de guerre, aucune condition n'a été remplie¹⁹⁴. » Il précise enfin

¹⁹⁰ « Provide Comfort sans la France ? », *Libération*, 26 décembre 1996

¹⁹¹ B. FRELICK, « The False Promise of Operation Provide Comfort: Protecting Refugees or Protecting State Power? », *Middle East Report*, n°176, Mai – juin 1992, p. 22

¹⁹² Discours de George W. Bush à l'Assemblée générale des Nations Unies, 12 septembre 2002, A/57/PV.2, p.10

¹⁹³ Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002

¹⁹⁴ S/PV.4721, p.16

« pour terminer, nous sommes préoccupés par la situation humanitaire. Nous pensons qu'il convient de prendre des mesures pour soulager les souffrances du peuple iraquien¹⁹⁵. » Mais cet argument est ici lié à celui de la résurrection du recours à la force.

Dans la droite lignée de la Cour internationale de justice qui en 1986 avait estimé que « l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect [des droits de l'homme]¹⁹⁶ », Dominique de Villepin précise que « la force ne constitue certainement pas le meilleur moyen d'apporter la démocratie¹⁹⁷. » Ce n'est pas ici tant l'opportunité de la justification humanitaire qui est en cause que l'unilatéralisme de l'intervention. La Charte des Nations Unies ne prévoit pas de droit unilatéral à l'ingérence humanitaire. Comme nous l'avons vu, seule la légitime défense peut justifier une intervention armée. Mario Bettati le rappelle bien, l'intervention humanitaire ne peut être autorisée que par le Conseil de sécurité, ce qui n'était pas le cas de l'intervention en Iraq¹⁹⁸.

En définitive, les Américains et les membres de la coalition internationale tentèrent par tous les moyens possibles de justifier une intervention militaire qu'ils étaient dans tous les cas convaincus de faire. Aucun des arguments qu'ils invoquèrent, suspension du cessez-le-feu, légitime défense préemptive et intervention humanitaire, n'était en mesure de légitimer ou de légaliser la guerre en Iraq. La France a eu raison de s'opposer à ces interventions mais, pour des raisons politiques, son opposition, à la suite des hostilités, est devenue discrète puis inexistante. La France avait perdu le combat contre la guerre. Paris devait maintenant tenter de rétablir la relation avec les États-Unis et de garantir un rôle à l'ONU dans l'après-guerre, dans la reconstruction du pays. Pourtant, ce n'est pas tant pour le fond de l'opposition de la France à l'intervention armée que l'on se rappelle la crise du Conseil de sécurité. Cet épisode est mémorable parce que la France a menacé de faire usage de son droit de veto contre le projet britannique de seconde résolution tendant à autoriser le recours à la force.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p.17

¹⁹⁶ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt C.I.J. Recueil 1986, p. 14, §268

¹⁹⁷ Procès-verbal de la 4714^e séance du Conseil de sécurité, 7 mars 2003, S/PV.4714, p.22

¹⁹⁸ M. BETTATI, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-terre*, 2007, n°3, p.382

Chapitre III – Le recours au veto : préserver la légitimité du Conseil de sécurité

Les cinq membres permanents sont dotés d'un pouvoir de veto, c'est-à-dire qu'il suffit qu'ils votent contre, même si la majorité requise de neuf voix est atteinte, pour faire échouer l'adoption d'une résolution. Souvent décrié, le veto est source de blocage du Conseil de sécurité. Il faut cependant relativiser son image négative : « le Conseil de sécurité n'a pas été détruit par le veto, [...] il a été sauvé par lui¹⁹⁹. » Sans cette prérogative, les membres récalcitrants quitteraient certainement l'Organisation, comme ce fut le cas avec la Société des Nations. La Charte de San Francisco n'aurait pas été adoptée sans l'existence de celui-ci²⁰⁰.

La France n'en a fait usage que seize fois depuis 1945 et n'y a plus eu recours depuis 1989²⁰¹. Le 6 février 1976, Paris a fait pour la dernière fois usage seule de son veto. Il s'agissait alors d'un projet de résolution condamnant l'organisation, par la France, d'un référendum à Mayotte. Dans son explication de vote, le représentant permanent de la France, Louis de Guiringaud explique que le veto « marque simplement les limites de principe que la France, confrontée à un problème réel, ne peut dépasser²⁰² ». En l'espèce, il s'agissait naturellement d'un intérêt vital pour la France : l'appartenance d'un territoire à la République. Faut-il donc en tirer la conséquence que le veto français serait conditionné à un intérêt vital ? Ce serait tirer la métaphore de l'arme nucléaire trop loin.

Compte tenu des effets importants de l'emploi du veto, la menace de son emploi a un effet dissuasif²⁰³. L'expression journalistique désignant le veto comme « l'arme nucléaire diplomatique » est donc ici appropriée. Ainsi, lors des discussions informelles entre les cinq membres permanents, lorsqu'il existe un risque de veto, les représentants permanents des États siégeant au Conseil de sécurité cherchent le plus souvent une autre solution²⁰⁴. Par exemple, lorsque la France a eu pour la dernière fois recours au veto, Louis de Guiringaud fait état de négociations qui ont été menées avec les autres membres du Conseil de sécurité afin de trouver un consensus sur la question²⁰⁵. La fonction dissuasive du veto n'a, au cours de la crise iraquienne, pu jouer son rôle que tardivement. En effet, il a fallu attendre que le Président de la République en fasse l'annonce, en direct à la télévision française, pour que la menace joue

¹⁹⁹ B. GOURY, « Conseil de sécurité et droit de veto », *Après-Demain*, vol. 35 NF, n°3, 2015, p.18

²⁰⁰ J. BASDEVANT, « Le veto dans l'Organisation des Nations Unies », *Politique étrangère*, n°4, 1946, p. 327

²⁰¹ La liste complète des vetos est disponible à l'adresse suivante : <https://research.un.org/fr/docs/sc/quick>

²⁰² Procès-verbal de la 1888^e séance du Conseil de sécurité, 6 février 1976, S/PV.1888, p.29

²⁰³ P. QUILÈS et A. NOVOSSELOFF, « Droit de veto au Conseil de sécurité : parlons-en ! », *Le Monde*, 9 décembre 2011

²⁰⁴ J.-M. de LA SABLÈRE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ambitions et limites.*, op. cit., p.79

²⁰⁵ S/PV.1888, p.26

pleinement son rôle. Les allusions implicites au recours au veto faites par Jean-Marc de La Sablière ou Dominique de Villepin n'ont pas suffi.

Section 1 – Les critiques de l'emploi du veto

La menace de l'emploi du veto par la France a été largement critiquée²⁰⁶. Deux critiques doivent ici être étudiées : la protection des intérêts vitaux (§1) et la question de l'abus de droit (§2). Ces deux critiques, tout à la fois juridiques et politiques, sont intéressantes parce qu'elles posent des questions importantes sur la finalité du veto.

§1 – La conditionnalité du veto aux intérêts vitaux

On a longtemps conçu le veto comme un moyen de défense des intérêts vitaux de ses détenteurs. La France a donné corps à cette théorie lorsqu'elle a eu recours au veto, dans les premières années d'existence de l'ONU, lors d'affaires relatives à son empire colonial. Ainsi, Olara Otunnu a pu écrire à propos du droit de veto qu'il s'agissait d'une « sorte de bouclier protégeant un membre permanent dont les intérêts nationaux vitaux sont menacés²⁰⁷. » Xavier Pons rejette cette lecture du veto. Il estime que le veto permet la protection des intérêts largement entendus des cinq permanents²⁰⁸. La pratique du veto dès la création de l'ONU tend à déconsidérer l'idée selon laquelle il ne servirait qu'à protéger les intérêts vitaux des membres permanents. Dès 1946, les Soviétiques ont eu recours au veto « sur des sujets qui n'étaient pas d'importance majeure pour Moscou²⁰⁹. » Néanmoins, il est difficile pour les puissances moyennes permanentes du Conseil de sécurité d'exercer leur droit, « quand leurs intérêts vitaux ne sont pas en cause²¹⁰ ».

En 2002 – 2003, est-ce que la France avait des intérêts vitaux en Iraq ? S'il n'existe pas de définition de l'intérêt vital, et pour cause, cette notion est laissée à la libre appréciation des autorités politiques, les Américains, au plus fort du *French bashing*²¹¹, ont laissé courir la

²⁰⁶ Cette critique est venue tant des Américains que d'une part des intellectuels français. V. par exemple, P. CUCHE, « Irak : et si la France s'était trompée ? », *Politique étrangère*, n°2, 2°3, p. 409 – 422

²⁰⁷ O. OTUNNU, « Préserver la légitimité de l'action des Nations Unies », *Politique étrangère*, vol. 58, n°3, 1993, p.602

²⁰⁸ X. PONS, « Pour la suppression du droit de veto au Conseil de sécurité des Nations Unies », *Libération*, 19 décembre 2016

²⁰⁹ J.-M. de LA SABLIÈRE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ambitions et limites*, op. cit., p. 78

²¹⁰ J.-M. de LA SABLIÈRE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ambitions et limites*, op. cit., p. 80

²¹¹ Nous entendons par ce terme la campagne politique menée dans les médias américains pour stigmatiser la France à cause de son opposition à la guerre en Iraq.

rumeur selon laquelle la France serait un partenaire commercial de premier rang de l'Iraq²¹². En réalité, la France n'entretenait plus de relations commerciales avec l'Iraq depuis au moins l'invasion du Koweït. Si Jacques Chirac a effectivement entretenu des liens avec Saddam Hussein, c'était en sa qualité de Premier ministre (1974-1976). Toutes relations commerciales entre les entreprises françaises et Bagdad ont été rompues à la suite de l'invasion du Koweït. La France soutenait très largement le programme de désarmement de l'Iraq imposé à partir de 1991 (voir *infra*) mais n'estimait pas opportun d'user de la force tant que les inspecteurs pensaient qu'il était possible de désarmer par la paix²¹³. Ainsi, la France ne considérait pas qu'elle avait un intérêt vital dans le maintien de Saddam Hussein au pouvoir. Comme l'explique Jacques Chirac dans ses mémoires, les industriels et une partie du réseau diplomatique français estimaient qu'il était de l'intérêt vital de la France qu'elle maintienne de bonnes relations avec les États-Unis²¹⁴. Le Président de la République et le ministre des Affaires étrangères ont estimé que la relation franco-américaine survivrait à cet accroissement des tensions.

En réalité, on peut estimer que la France a un usage du droit de veto conforme à l'esprit des créateurs de la Charte. Ainsi, Clement Attlee manifestait ce qui selon lui, était le consensus de la communauté internationale sur le veto : « Nous considérons tous le droit de veto comme quelque chose dont il ne serait fait usage en dernier ressort que dans des cas exceptionnels où les grandes puissances pourraient se trouver en conflit. Nous ne l'avons jamais conçu comme un expédient dont il serait fait constamment usage toutes les fois qu'une puissance déterminée ne serait pas complètement d'accord avec les autres²¹⁵. » Cette théorie de la conditionnalité du veto aux intérêts vitaux est rejetée par Benoît d'Aboville qui estime qu'il s'agit là d'une lecture de juristes. Selon lui, le veto sert les intérêts de l'État qui le possède²¹⁶.

§2 – L'abus de droit de veto

Les Américains et les Britanniques furent les plus critiques à l'égard du veto français. Tony Blair, alors Premier ministre, précisa qu'il ne tiendrait pas compte d'un veto « déraisonnable » comme celui de la France²¹⁷. Cette critique politique fait écho à une autre

²¹² F. BOZO, *Histoire secrète de la crise irakienne*, *op. cit.*, p. 309

²¹³ S/PV.4707

²¹⁴ J. CHIRAC, *Le temps présidentiel*, *op. cit.*, p. 389

²¹⁵ Cité par P. QUILÈS et A. NOVOSSELOFF, « Droit de veto au Conseil de sécurité : parlons-en ! », *op. cit.*

²¹⁶ Entretien avec Jean-Marc de La Sablière

²¹⁷ « Blair: vetoes no obstacle for war », *The Guardian*, 6 mars 2003

plus juridique. La France, en menaçant de l'emploi du veto, aurait abusé de ses droits²¹⁸. L'expression abus de droit est volontairement provocatrice. Ainsi que l'a montré Marcel Planiol, « le droit cesse où l'abus commence²¹⁹. » Cependant, une théorie de l'abus de droit s'est développée et désigne un usage déraisonnable d'un droit, d'une prérogative ou d'une fonction par son titulaire ou détenteur. C'est donc à cela que faisait référence Tony Blair. Sans chercher à établir une théorie de l'abus de droit en droit international, il est nécessaire de noter que le concept fut importé des droits civils internes au droit international par la doctrine²²⁰. C'est Nicolas Politis qui, dans un cours à l'Académie de droit international de La Haye, souleva la problématique de l'abus de droit dans le but de limiter la souveraineté des États²²¹. Il estime que les États doivent faire usage de leurs droits dans le but pour lesquels ces droits ont été conférés.

Soulevant de nombreux débats sur son admissibilité en droit international, la notion d'abus de droit fut employée à deux reprises par la Cour permanente de justice internationale (CPJI) dans l'affaire des zones franches de Haute-Savoie et du pays de Gex (1932), et celle des intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (1925). Si la CPJI a fait usage de l'expression « abus de droit », elle n'en a tiré aucune conséquence juridique. Cette référence permet de faire entrer la notion en droit international. Jean Combacau précise que la notion d'abus de droit joue essentiellement dans les cas d'utilisations non dommageables du territoire²²². Dans le cadre des organisations internationales, l'abus de droit est une « notion utilisée concurremment avec celle de détournement de pouvoir pour désigner le fait d'user de ses pouvoirs en vue d'un but autre que celui qui leur a été assigné par l'acte constitutif de l'organisation²²³. » Ainsi, la notion d'abus de droit aboutit à ce que la Charte des Nations Unies soit interprétée de façon téléologique. Dans le cas du veto, se pose nécessairement la question de savoir le but de l'existence du veto. Les explications divergent et sont très certainement multiples. Le but premier de son introduction fut de s'assurer l'adhésion, en 1945, des États-Unis et de l'URSS. Une autre de ses fonctions principales reste de garantir la participation continue des grandes puissances : États-Unis, Russie et Chine.

²¹⁸ P. TAVERNIER, « Article 27 » in J.-P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, op. cit., p. 935 – 957

²¹⁹ M. PLANIOL, *Traité élémentaire de droit civil*, 5^e éd., 1909, t.2, p. 871

²²⁰ Les développements suivants sont tirés d'une note relative à l'abus de droit en droit international établie en 1963 pour l'OTAN par G. Guillaume, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_archives/1963xxxx-DP--FRE.pdf - consulté le 21 avril 2019

²²¹ V. N. POLITIS, « Les problèmes de limitations de souveraineté et la théorie de l'abus de droit dans les rapports internationaux », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, 1925, vol. 6, p. 1 – 121

²²² J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 12^e éd., 2016, p. 431

²²³ « Abus de droit » in G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 7

Compte tenu de la définition de l'abus de droit, il semblerait que l'exercice du droit de veto – ou sa menace – puisse être abusif. Il faut donc se demander ce qu'est un usage déraisonnable du droit de veto. Une fréquence excessive d'emploi sur une question peut assurément être constitutive d'un abus de droit. Au regard de la pratique française du veto « officiel²²⁴ » c'est-à-dire exprimé en séance publique, ce reproche n'a pas de sens²²⁵. Comme nous l'avons vu, la France n'a pas fait usage de son droit de veto depuis 1989. Surtout, elle n'a plus fait usage seule de son droit de veto depuis 1976. Les menaces de veto sont relativement plus fréquentes.

À propos de la fréquence excessive, un développement particulier doit être consacré à la question de l'obstruction. Un veto utilisé afin d'entraver le bon déroulement des débats au sein du Conseil de sécurité et de l'empêcher de traiter une question qui figure à son ordre du jour est assurément un abus de droit. Au cours de la Guerre froide, le Conseil de sécurité était constamment paralysé du fait des vetos multiples de l'URSS et, dans une moindre mesure, des États-Unis. Durant cette période, le Conseil de sécurité n'était pas perçu comme l'enceinte politique en mesure de participer à la résolution des crises. Avec la fin de la Guerre froide et l'émergence du moment unipolaire américain, le Conseil de sécurité s'est libéré de l'usage répétitif du veto et a pu enfin jouer son rôle. Lors des débats menés après l'adoption de la Résolution 1441 (2002) et lorsqu'il apparaissait que les États-Unis chercheraient à obtenir, quel que pouvait être le résultat de la COCOVINU, une résolution autorisant le recours à la force, la France a manifesté son opposition et a menacé d'opposer son veto à toute résolution autorisant le recours à la force tant que les inspecteurs n'auront pas estimé que les inspections ne permettront pas de désarmer pacifiquement l'Iraq. Il a alors été reproché à la France de faire de l'obstruction²²⁶. Au contraire, la France a toujours accueilli l'organisation de débats au sein du Conseil de sécurité, a soutenu la mise au vote du projet de seconde résolution. La France a même proposé que la réunion au cours de laquelle aurait été votée la seconde résolution réunissent les chefs d'État et de gouvernement des membres du Conseil²²⁷.

Un abus de droit n'est cependant pas nécessairement un usage fréquent de ce droit. Un seul usage peut être considéré comme abusif. L'interprétation téléologique intervient ici également. Un usage abusif du veto est donc un usage contraire aux buts de ce droit. Nous

²²⁴ Sur la distinction entre le veto « officiel » et le veto « officieux », voir P. TAVERNIER Paul, « Article 27 » *op. cit.*

²²⁵ TAVERNIER Paul, « Article 27 » *op. cit.*

²²⁶ J. CHIRAC, *Le temps présidentiel*, *op. cit.*, p. 398

²²⁷ S/PV.4714, p.22

l'avons vu, l'existence du droit de veto assure la participation des grandes puissances à l'ONU. Aux termes de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), un traité, et donc la Charte des Nations Unies, doit être interprété à la lumière de son objet et de son but. L'article 1^{er} de la Charte des Nations Unies exprime les buts de l'Organisation. Parmi ces buts, figure la protection de la paix et de la sécurité internationales « conformément aux principes de la justice et du droit international²²⁸ ». Il est indéniable que l'article 2§4 de cette même Charte prescrivant une abstention du recours à la force fait partie intégrante du droit international. Par voie de conséquence, le veto français ne peut être constitutif d'un abus de droit.

Ces développements montrent que le droit de veto est un droit strictement discrétionnaire qui ne nécessite aucune justification sinon politique. Par conséquent, l'existence d'un quelconque abus de droit semble difficile à établir²²⁹, surtout lorsque la menace du veto a pour objectif la protection de l'institution qui est la source même de ce pouvoir.

Section 2 – La protection du Conseil de sécurité

La France a justifié de deux façons principales son choix de recourir, si nécessaire, au veto. Précisons d'abord que la France n'a pas eu finalement à employer son veto. Il semble en effet que la majorité des neuf voix requises pour l'adoption du texte n'a pas été réunie. La France estimait qu'en l'état des inspections, une intervention armée n'était ni nécessaire ni opportune. Puisque cette intervention n'était pas opportune, le Conseil de sécurité ne doit pas venir légitimer ce qui ne l'est pas.

La France n'était pas, par principe, opposée au recours à la force contre le régime de Saddam Hussein. Seulement, Paris a estimé que les conditions pour permettre un tel recours à la force n'étaient pas réunies. Jacques Chirac en a donc tiré les conséquences et pris la décision d'opposer son veto au projet de résolution²³⁰. En janvier 2003, la France préside le Conseil de sécurité. Dominique de Villepin décide d'organiser une réunion, au niveau des ministres des Affaires étrangères sur le terrorisme. Lors de la conférence de presse qui a suivi la séance du Conseil de sécurité, un journaliste demande, en substance, à Dominique de Villepin si la France

²²⁸ Article 1§1 de la Charte des Nations Unies

²²⁹ Lord Goldsmith, Attorney general, a estimé dans un avis au Gouvernement britannique qu'il n'y avait « no room for arguing that a condition of reasonableness [could] be implied as a precondition for the exercise of a veto » cité par le Rapport Chilcot, vol. 5, p. 36

²³⁰ J. CHIRAC, *Le temps présidentiel*, op. cit., p.396

est prête à opposer son veto à une résolution autorisant le recours à la force si elle estime que l'Iraq ne viole pas de façon manifeste ses obligations. Dominique de Villepin estime que rien en l'état ne justifie l'intervention armée ; il ajoute « croyez-bien qu'en matière de respect des principes, nous irons jusqu'au bout²³¹. » Quels sont ces principes ? Il s'agit du multilatéralisme que Jacques Chirac a érigé en principe fondamental de sa politique étrangère²³², qu'il faut entendre notamment comme le rejet des prétentions unilatérales au recours à la force, et l'idée que la guerre doit intervenir en dernier ressort, face au constat d'échec des inspecteurs²³³. À compter de l'adoption de la Résolution 1441 (2002), la France n'a eu de cesse de témoigner son attachement au programme de contrôle et de vérification (*cf. supra*), alors même que les Britanniques avaient déjà déposé un projet de seconde résolution tendant à autoriser le recours à la force.

La France s'est donc fixée comme objectif de tenter de dissuader les Américains et les Britanniques de lancer leurs forces contre l'Iraq. La menace du recours au veto est donc assumée et participe de cet effort. La menace du recours au veto doit également permettre de préserver la légitimité du Conseil de sécurité. Bruno Le Maire, alors conseiller de Dominique de Villepin précise que voter l'autorisation du recours à la force reviendrait à « faire des Nations Unies la caution d'un désastre²³⁴ ». Jean-Marc de La Sablière abonde dans ce sens : « ce qui décrédibiliserait l'institution serait pour le Conseil de légitimer quelque chose de totalement illégitime²³⁵. » Il ajoute « toute l'action qui va être menée est d'empêcher de légitimer la guerre américaine²³⁶. » Si la légitimité du Conseil dépend évidemment de celle des mesures décidées par celui-ci, ce n'est pas suffisant. Le Conseil de sécurité est également légitime grâce à son unité. Lors de l'adoption de la Résolution 1441 (2002), Jacques Chirac a œuvré à obtenir le vote syrien en faveur de celle-ci²³⁷. Il y a derrière cela la volonté d'envoyer un signal fort : l'ensemble de la communauté internationale, y compris les pays arabes, soutient le programme de désarmement de l'Iraq. La France considère qu'il faut continuer avec autant de signaux forts, surtout pour une mesure aussi grave que le recours à la force. C'est pour cela qu'elle a proposé que le projet britannique de seconde résolution soit voté lors d'une séance du Conseil de sécurité réunissant les chefs d'État et de gouvernement²³⁸.

²³¹ F. BOZO, *Histoire secrète de la guerre en Irak*, *op. cit.*, 2013, p. 224

²³² Interview du Président Chirac au *New York Times*, 8 septembre 2002

²³³ Discours de Dominique de Villepin au Conseil de sécurité, 14 février 2003, S/PV.4707

²³⁴ B. LE MAIRE, *Le Ministre*, Paris, Grasset, 2004, p.203

²³⁵ J.-M. de LA SABLIÈRE, *Dans les coulisses du monde*, *op. cit.*, p. 225

²³⁶ Entretien avec Jean-Marc de La Sablière

²³⁷ J. CHIRAC, *Le Temps présidentiel*, *op. cit.*, p. 381

²³⁸ Entretien télévisé de J. CHIRAC, TF1 et France 2, 10 mars 2003

Le dépôt du projet britannique de seconde résolution a contraint chaque État à être transparent quant à ses intentions. Les différentes oppositions se sont cristallisées. Puisqu'il apparaissait évident que ce projet ferait l'objet d'un double voire triple veto, les Américains et les Britanniques ont cherché à obtenir le vote positif des six indécis (Cameroun, Guinée, Angola, Pakistan, Mexique et Chili), de façon à pouvoir s'appuyer sur l'autorité morale que revêtirait la mobilisation de ces États. Une intense campagne diplomatique s'est donc ouverte pour tenter de convaincre chacun de ces États qui penchaient pour l'abstention. L'abstention avait un coût politique fort. Cela revenait à s'opposer aux États-Unis, alors même que ces États étaient alliés à Washington. C'est sous la pression du Chili que la France a été conduite à exprimer publiquement son choix d'opposer le veto à la résolution²³⁹ ; un effet d'entraînement s'est produit²⁴⁰.

Ces considérations politiques accompagnèrent un veto avant tout motivé par l'appréciation de la menace que représentait l'Iraq. La réticence de la France à permettre le recours à la force s'inscrit bien dans le projet onusien qui se fixe comme objectif de « préserver les générations futures du fléau de la guerre²⁴¹ ». C'est donc tout autant le droit que la politique qui ont motivé la France à menacer d'opposer son veto à une résolution autorisant le recours à la force.

Tout au long de la crise, le Conseil de sécurité a organisé des auditions. L'immense majorité des États membres de l'ONU ont eu la possibilité d'exprimer leur opinion sur le sujet. Ces argumentaires ont développé les mêmes arguments que les membres du Conseil de sécurité. Il est cependant intéressant de noter que la majorité des États membres de l'Organisation s'est opposée à l'intervention américaine en Iraq. Ainsi, contrairement à ce qui a souvent pu être dit, la France n'était pas seule à s'opposer aux Américains.

²³⁹ J. CHIRAC, *Le temps présidentiel*, *passim*

²⁴⁰ J.-B. JEANGÈNE VILMER, « Le veto est-il un attribut de la puissance ? Le cas de la France » *Aquilon. Revue en ligne de l'Association des internationalistes*, n°13, juin 2014, p.35

²⁴¹ Préambule de la Charte des Nations Unies

Conclusion générale

En dépit d'une large campagne d'opinion dans le monde entier, le 17 mars 2003, le Président Bush lance à Saddam Hussein et ses fils un ultimatum. Ils doivent quitter le pays dans les 48h ou alors les forces de la coalition internationale attaqueront le pays. Le 19 mars 2003, les forces de la coalition lancent leurs premières frappes sur l'Iraq. Le gouvernement de Saddam Hussein s'effondre rapidement et les Américains prennent possession du pays sans grande difficulté. Pour l'ONU, cette guerre est un échec. Le Conseil de sécurité n'a pas su rester uni pour prévenir la guerre. C'est aussi un échec pour la France qui a fait de l'attachement à l'ONU un élément central de sa politique étrangère depuis les années 1970²⁴².

Ce qui a d'abord semblé comme une campagne éclair s'est rapidement transformé en un bourbier pour les États-Unis. L'incurie du représentant du gouvernement américain, Paul Bremer, véritable proconsul, a eu pour effet de rendre la situation sécuritaire catastrophique. Sa décision de dissoudre l'armée iraquienne a permis la circulation de milliers d'armes dans le pays, sa débaasification à marche forcée de l'administration l'a privé d'un important relais dans la société civile. Lorsque les Américains ont lancé leurs opérations armées en Iraq, ils n'avaient pas planifié la reconstruction du pays. Ce faisant, ils ont facilité l'implantation de groupes terroristes et notamment de l'État islamique en Iraq.

Face à l'insurrection de la population, les États-Unis ont rapidement été forcés d'appeler l'ONU à leur secours. Sans jamais légaliser *a posteriori* l'intervention armée, le Conseil de sécurité a pris acte de l'occupation du pays. La Résolution 1472 (2003) du 28 mars 2003 donne cependant à l'ONU un rôle strictement humanitaire.

Depuis la crise iraquienne, le Conseil de sécurité a été confronté à deux importantes crises de prolifération : la Corée du Nord et l'Iran. Dans aucun de ces cas, le Conseil n'a mis en place un dispositif équivalent à celui imaginé pour traiter le cas iraquien : « la méthode employée pour l'Iraq ne sera pas reprise. L'Iraq n'est pas un modèle²⁴³. » Le modèle iraquien était en effet très circonstancié. Il est né d'une guerre. Largement intrusif ce régime n'a pu exister que parce que Saddam Hussein a perdu la guerre en 1991. Sans cette guerre, il est très probable que l'Iraq n'aurait jamais accepté l'organisation d'inspections coercitives sur son territoire. Si la première vague d'inspections a permis son désarmement, la deuxième vague

²⁴² M. SALIOU, « La France et l'ONU. Des ambitions mondiales », *Politique étrangère*, vol. 58, n°3, 1993, p.687

²⁴³ Entretien avec Jean-Marc de La Sablière

lancée après l'adoption de la Résolution 1441 (2002) n'a pas désarmé l'Iraq et ne pouvait pas. Pour cause, il a été établi depuis que l'Iraq ne détenait pas d'armes de destruction massive²⁴⁴.

Le droit international a été pendant la crise l'objet de toutes les attentions. Cette importance qui lui est donnée révèle la place qu'il occupe dans la conduite des relations internationales. Si le droit contraint les comportements des États, c'est également un objet que le politique peut manipuler. À cette fin, les États déploient une politique juridique extérieure²⁴⁵. Les États accordent une place plus ou moins importante à cette politique juridique extérieure au sein de leur politique étrangère. Pour la France, le respect et la promotion du droit international sont au cœur de sa politique, « la France, puissance moyenne, a intérêt au respect du droit international²⁴⁶ ». C'est un instrument de puissance. Pour les États-Unis de George W. Bush et à plus forte raison pour ceux de Donald Trump, le droit est au contraire l'arme des faibles²⁴⁷. La puissance se mesure à l'aune des forces militaires.

Plus qu'une opposition entre deux visions du droit international, la crise iraquienne a été l'opposition entre deux visions du monde, entre une tentation unipolaire et un espoir multipolaire. Dominique de Villepin l'a bien précisé « nous sommes en train de définir une méthode de règlement des crises. Nous sommes en train de choisir l'organisation du monde dans laquelle nous voulons que vivent nos enfants²⁴⁸. » D'une certaine manière, cette crise marque la fin du moment unipolaire né de l'effondrement de l'URSS. Ainsi un État, même au faite de sa puissance, comme les États-Unis, ne peut prétendre seul, sans la légitimité de la communauté internationale, imposer ses choix et sa conception de l'ordre international. Leur échec en Iraq les a poussés à faire intervenir l'ONU alors même qu'ils avaient fait le choix de passer outre les conduisant à renoncer à leur projet d'importation de la démocratie par la force. Pour autant, 2003 ne marque pas l'avènement de la société multipolaire que la France appelle de ses vœux. Les États-Unis demeurent la principale puissance mondiale. La Chine et la Russie n'ont pour le moment qu'une capacité de nuisance. L'Union européenne n'est pas encore une puissance politique. Les États-Unis peuvent toujours succomber à la tentation unilatérale. Comme en 2002 – 2003, on entend des bruits de botte de plus en plus forts depuis Washington. Le conseiller à la sécurité nationale de Donald Trump, John Bolton n'a de cesse de proposer le

²⁴⁴ V. Rapport de l'Iraq Survey Group dit rapport Duelfer, 30 septembre 2004, https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/ - consulté le 26 mai 2019

²⁴⁵ V. G. de LACHARRIÈRE, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, 236 p.

²⁴⁶ Entretien avec Jean-Marc de la Sablière

²⁴⁷ R. KAGAN, « Power and weakness », *Policy Review*, n°113, juin – juillet 2002

²⁴⁸ S/PV.4714, p.21

recours à la force contre l'Iran ou encore le Venezuela. Le Président Bush avait un certain attachement à l'ONU. Il n'est pas certain que le Président Trump ait autant d'égard pour l'Organisation.

Bibliographie

l) Sources primaires

Résolutions du Conseil de sécurité

- Résolution 660 (1990) du 2 août 1990, S/RES/660
- Résolution 661 (1990) du 6 août 1990, S/RES/661
- Résolution 662 (1990) du 9 août 1990, S/RES/662
- Résolution 664 (1990) du 18 août 1990, S/RES/664
- Résolution 665 (1990) du 25 août 1990, S/RES/665
- Résolution 666 (1990) du 13 septembre 1990, S/RES/666
- Résolution 667 (1990) du 16 septembre 1990, S/RES/667
- Résolution 670 (1990) du 25 septembre 1990, S/RES/670
- Résolution 674 (1990) du 29 octobre 1990, S/RES/674
- Résolution 677 (1990) du 28 novembre 1990, S/RES/677
- Résolution 678 (1990) du 29 novembre 1990, S/RES/678
- Résolution 686 (1991) du 2 mars 1991, S/RES/686
- Résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, S/RES/687
- Résolution 688 (1991) du 5 avril 1991, S/RES/688
- Résolution 689 (1991) du 9 avril 1991, S/RES/689
- Résolution 692 (1991) du 20 mai 1991, S/RES/692
- Résolution 699 (1991) du 17 juin 1991, S/RES/699
- Résolution 700 (1991) du 17 juin 1991, S/RES/700
- Résolution 705 (1991) du 15 août 1991, S/RES/705
- Résolution 706 (1991) du 15 août 1991, S/RES/706
- Résolution 707 (1991) du 15 août 1991, S/RES/707
- Résolution 712 (1991) du 19 septembre 1991, S/RES/712
- Résolution 715 (1991) du 11 octobre 1991, S/RES/715
- Résolution 778 (1992) du 2 octobre 1992, S/RES/778
- Résolution 806 (1993) du 5 février 1993, S/RES/806
- Résolution 949 (1994) du 15 octobre 1994, S/RES/949
- Résolution 986 (1995) du 14 avril 1995, S/RES/986
- Résolution 1051 (1996) du 27 mars 1996, S/RES/1051
- Résolution 1060 (1996) du 12 juin 1996, S/RES/1060
- Résolution 1111 (1997) du 4 juin 1997, S/RES/1111
- Résolution 1115 (1997) du 12 juin 1995, S/RES/1115
- Résolution 1129 (1997) du 12 septembre 1997, S/RES/1129
- Résolution 1134 (1997) du 23 octobre 1997, S/RES/1134
- Résolution 1137 (1997) du 12 novembre 1997, S/RES/1137
- Résolution 1143 (1997) du 4 décembre 1997, S/RES/1143
- Résolution 1153 (1998) du 20 février 1998, S/RES/1153
- Résolution 1154 (1998) du 2 mars 1998, S/RES/1154
- Résolution 1158 (1998) du 25 mars 1998, S/RES/1158
- Résolution 1175 (1998) du 19 juin 1998, S/RES/1175
- Résolution 1194 (1998) du 9 septembre 1998, S/RES/1194
- Résolution 1205 (1998) du 5 novembre 1998, S/RES/1205
- Résolution 1210 (1998) du 24 novembre 1998, S/RES/1210
- Résolution 1242 (1999) du 21 mai 1999, S/RES/1242
- Résolution 1266 (1999) du 4 octobre 1999, S/RES/1266
- Résolution 1282 (1999) du 10 décembre 1999, S/RES/1281

- Résolution 1284 (1999) du 12 décembre 1999, S/RES/1284
- Résolution 1293 (2000) du 31 mars 2000, S/RES/1293
- Résolution 1302 (2000) du 8 juin 2000, S/RES/1302
- Résolution 1330 (2000) du 5 décembre 2000, S/RES/1330
- Résolution 1352 (2001) du 1^{er} juin 2001, S/RES/1352
- Résolution 1360 (2001) du 3 juillet 2001, S/RES/1360
- Résolution 1382 (2001) du 29 novembre 2001, S/RES/1382
- Résolution 1409 (2002) du 28 mai 2002, S/RES/1409
- Résolution 1441 (2002) du 8 novembre 2002, S/RES/1441
- Résolution 1443 (2002) du 25 novembre 2002, S/RES/1443
- Résolution 1447 (2002) du 4 décembre 2002, S/RES/1447
- Résolution 1454 (2002) du 30 décembre 2002, S/RES/1454

Déclaration du Président du Conseil de sécurité

- 19 mars 1996, S/PRST/1996/11
- 14 juin 1996, S/PRST/1996/28
- 30 décembre 1996, S/PRST/1996/49
- 18 juin 1997, S/PRST/1997/33
- 29 octobre 1997, S/PRST/1997/49
- 23 novembre 1997, S/PRST/1997/51
- 3 décembre 1997, S/PRST/1997/54
- 22 décembre 1997, S/PRST/1997/56
- 14 janvier 1998, S/PRST/1998/1
- 14 mai 1998, S/PRST/1998/11

Procès-verbaux du Conseil de sécurité

- Procès-verbal de la 1888^e séance, 6 février 1976, S/PV.1888
- Procès-verbal de la 2963^e séance, 29 novembre 1990, S/PPV.2963
- Procès-verbal de la 2981^e séance, 3 avril 1991, S/PV.2981
- Procès-verbal de la 3004^e séance, 15 août 1991, S/PV.3004
- Procès-verbal de la 4128^e séance, 17 avril 2000, S/PV.4128
- Procès-verbal de la 4625^e séance, 16 et 17 octobre 2002, S/PV.4625 (Resumption 1, 2 et 3)
- Procès-verbal de la 4644^e séance, 8 novembre 2002, S/PV.4644
- Procès-verbal de la 4650^e séance, 25 novembre 2002, S/PV.4650
- Procès-verbal de la 4656^e séance, 4 décembre 2002, S/PV.4656
- Procès-verbal de la 4683^e séance, 30 décembre 2002, S/PV.4683
- Procès-verbal de la 4692^e séance, 27 janvier 2003, S/PV.4692
- Procès-verbal de la 4701^e séance, 5 février 2003, S/PV.4701
- Procès-verbal de la 4707^e séance, 14 février 2003, S/PV.4707
- Procès-verbal de la 4709^e séance, 18 et 29 février 2003, S/PV.4709
- Procès-verbal de la 4714^e séance, 7 mars 2003, S/PV.4714
- Procès-verbal de la 4717^e séance, 11 et 12 mars 2003, S/PV.4717
- Procès-verbal de la 4721^e séance, 19 mars 2003, S/PV.4721
- Procès-verbal de la 4726^e séance, 27 mars 2003, S/PV.4726 (Resumption1)

Documents du Conseil de sécurité

- Lettre datée du 10 avril 1991, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Iraq auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/22480

- Rapport de la première commission d'évaluation créée par la note du Président du Conseil de sécurité en date du 30 janvier 1999 (S/1999/100), chargée des questions touchant le désarmement et les activités actuelles et futures de contrôle et de vérification, 30 mars 1999, S/1999/356, Annexe 1
- Lettre datée du 8 novembre 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par les Représentants permanents de la Chine, de la France et de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2002/1236
- Lettre datée du 13 novembre 2002, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, S/2002/1242
- Lettre datée du 24 février 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par les Représentants permanents de l'Allemagne, de la Fédération de Russie et de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2003/214
- Lettre datée du 15 mars 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Allemagne auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2003/320
- Lettre datée du 20 mars 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2003/350
- Lettre datée du 20 mars 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des États-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2003/351
- Lettre datée du 20 mars 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de l'Australie auprès de l'Organisation des Nations Unies, S/2003/352
- Projet de résolution du Conseil de Sécurité déposée par le Royaume-Uni et les États-Unis, 7 novembre 2002, S/2002/1198

Documents de l'Assemblée générale des Nations Unies

- Procès-verbal de la 2^e séance plénière de la 57^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 12 septembre 2002, A/57/PV.2

Rapports d'enquête

- Rapport de l'*Iraq Inquiry* dit Rapport Chilcot, 6 juillet 2016, 12 vol.

Articles de presse :

- « Provide Comfort sans la France ? », *Libération*, 26 décembre 1996
- Interview du Président Chirac au *New York Times*, 8 novembre 2002
- « Blair: vetoes no obstacle for war », *The Guardian*, 6 mars 2003
- « THREATS AND RESPONSES: DISCORD; France to Veto Resolution on Iraq War, Chirac Says », *The New York Times*, 11 mars 2003
- *CNN*, « Report slams CIA for Iraq intelligence failures », 9 juillet 2004, <http://edition.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/07/09/senate.intelligence/> - consulté le 18 mai 2019

Entretiens menés

- D'ABOVILLE Benoît, Paris, 17 avril 2019
- DE LA SABLIERE Jean-Marc, Paris, 28 février 2019

Mémoires

- CHIRAC Jacques, *Le temps présidentiel*, Paris, Nil, 2011, 624 p.

- DE LA SABLIERE Jean-Marc, *Dans les coulisses du monde*, Paris, Robert Laffont, 2013, 381 p.
- LE MAIRE Bruno, *Le Ministre*, Paris, Grasset, 2004, 271 p.

Jurisprudence internationale :

- *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, CIJ, Rec. 1976, p. 16, §114
- *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt C.I.J. Recueil 1986, p. 14, §268

Documents nationaux :

- Iraq Liberation Act of 1998
- The National Security Strategy of the United States of America, Septembre 2002, p.15
- Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002
- Télégramme du *Foreign and Commonwealth Office*, *Iraq: draft resolution of 23 october 2002*, 24 octobre 2002
- Lettre de Peter Ricketts à David Manning, *Iraq: the way forward in the Security Council*, 18 février 2003, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20171123123020/http://www.iraqinquiry.org.uk/media/213791/2003-02-18-letter-ricketts-to-manning-iraq-way-forward-in-the-security-council-attaching-iraq-possible-benchmarks-for-blix.pdf>

Déclarations publiques :

- Discours sur l'état de l'Union, 29 janvier 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> - consulté le 22 mai 2019
- Audition de Dominique de Villepin, Commission des affaires étrangères, Sénat, 2 octobre 2002
- Déclaration du gouvernement, Assemblée nationale, séance du 8 octobre 2002
- Déclaration du Président Bush, « President pleased with the U.N. Vote », 8 novembre 2002
- Discours sur l'état de l'Union, 28 janvier 2003, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html> - consulté le 22 mai 2019
- Déclaration du Président Bush, « President says Saddam Hussein Must Leave Iraq Within 48 hours », 17 mars 2003
- Déclaration du Président Bush, « President Bush Addresses the Nation », 19 mars 2003
- Audition de François Bujon de l'Estang, Commission des affaires étrangères, Sénat, 14 mai 2003

II) Sources secondaires

Généralités :

- « Benchmark », *Oxford Dictionary*, <https://en.oxforddictionaries.com/definition/benchmark> - consulté le 29 avril 2019
- « Cessez-le-feu », *Dictionnaire de l'Académie française*, 9^e éd.
- CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 10^e éd., 2010, 1100 p.

- SALMON Jean (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1200 p.

Ouvrages :

- M. ALBARET, E. DECAUX, N. LEMAY-HÉBERT, D. PLACIDI-FROT (dir.), *Les Grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Paris, Dalloz, 2012, 610 p.
- D. ALLAND, *Manuel de droit international public*, Paris, PUF, 3^e éd., 2016, 312 p.
- D. BOSCO, *Five to Rule Them All*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 320 p.
- F. BOZO, *Histoire secrète de la crise irakienne*, Paris, Perrin, 2013, 416 p.
- *Le Chapitre VII de la Charte des Nations : Colloque de Rennes de la SFDI*, Paris, Pedone, 1995, 330 p.
- J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 12^e éd., 2016, 838 p.
- O. CORTEN, *Le droit contre la guerre : l'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2^e éd., 2014, 932 p.
- J.-P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU (dir.), *La Charte des Nations Unies, commentaire article par article*, Paris, Economica, 2 t., 3^e éd., 2005, 3729 p.
- P.-M. DUPUY, Y. KERBRAT, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 13^e éd., 2016, 992 p.
- G. de LACHARRIÈRE, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983, 236 p.
- J.-M. de LA SABLIERE, *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ambitions et limites*, Bruxelles, Larcier, 2^e éd., 2018, 398 p.
- A. NOVOSSELOFF (dir.), *Le Conseil de sécurité des Nations Unies. Entre impuissance et toute puissance*, Paris, CNRS Éditions, 2016, 430 p.
- M. E. O'CONNELL, *International Law and the "Global War on Terror"*, Paris, Pedone, 2007, 95 p.
- X. PACREAU, *De l'intervention au Kosovo en 1999 à l'intervention en Irak de 2003*, Paris, LGDJ, 2006, 340 p.
- L. PISAR, *Orage sur l'Atlantique*, Paris, Fayard, 2010, 342 p.
- M. PLANLIOL, *Traité élémentaire de droit civil*, 5^e éd., 1909, t. 2
- J. SCAHILL, *Le nouvel art de la guerre*, Montréal, Lux, 2014, 704 p.
- S. SUR, *Le Conseil de sécurité dans l'après 11 septembre*, Paris, LGDJ, 2005, 164 p.
- F. TANNER, *From Versailles to Baghdad: Post-War Armament Control of Defeated States*, UNIDIR, 1992, 264 p.
- N. THOME, *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2005, 440 p.

Articles :

- M. ARCARI, « L'autorisation armée contre l'Iraq et la question de l'autorisation du Conseil de sécurité », *Anuario español de derecho internacional*, vol. 19, 2003, p. 5 – 39
- J. BASDEVANT, « Le veto dans l'Organisation des Nations Unies », *Politique étrangère*, n°4, 1946, p. 321 – 338
- M. BETTATI, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-terre*, 2007, n°3, p. 381 – 389
- M. BYERS, « Agreeing to Disagree: Security Council Resolution 1441 and Intentional Ambiguity », *Global Governance*, 2004, vol. 10, p. 165 – 186

- O. CORTEN et F. DUBUISSON, « L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une « autorisation implicite » du Conseil de sécurité », *Revue générale de droit international public*, 2000, n°4, p.873 – 909
- O. CORTEN et F. DUBUISSON, « Opération « liberté immuable » : une extension abusive du concept de légitime défense », *Revue générale de droit international public*, 2002, n°1, p.5 – 50
- O. CORTEN, « Opération Iraqi Freedom : peut-on admettre l'argument de l'autorisation implicite du Conseil de sécurité ? », *Revue belge de droit international*, 2003, n°1, p.205 – 247
- C. DENIS, « La Résolution 678 (1990) peut-elle légitimer les actions armées menées contre l'Iraq postérieurement à l'adoption de la Résolution 687 (1991) ? », *Revue belge de droit international*, n°2, 1998, p. 485 – 537
- B. FRELICK, « The False Promise of Operation Provide Comfort: Protecting Refugees or Protecting State Power? », *Middle East Report*, n°176, Mai – juin 1992, p. 22 – 27
- Th. GARCIA, « De la transgression du droit international par le recours à la force », *Revue de droit international et de droit comparé*, n°1, 2005, p. 52 – 67
- V.-Y. GHEBALI, « Mesures de confiance de la CSCE : documents et commentaires », UNIDIR, travaux de recherche n°3, mars 1989, 114 p.
- V.-Y. GHEBALI, « La sécurité européenne : état général des lieux depuis la fin de la bipolarité », *Relations internationales*, n°1, 2006, p. 17 – 29
- B. GOURY, « Conseil de sécurité et droit de veto », vol. 35 NF, n°3, 2015, p. 17-19
- J.-B. JEANGÈNE VILMER, « Le veto est-il un attribut de la puissance ? Le cas de la France », *Aquilon. Revue en ligne de l'Association des internationalistes*, n°13, juin 2014, p. 31 – 35
- R. KAGAN, « Power and Weakness », *Policy Review*, n°113, juin – juillet 2002
- P. KLEIN, « Les prétentions des États à la mise en œuvre unilatérale du droit international », *Revue belge de droit international*, 2010, vol. 1, p. 141 – 202
- O. OTUNNU, « Préserver la légitimité de l'action des Nations Unies », *Politique étrangère*, vol.58, n°3, 1993, p. 567 – 610
- X. PONS, « Pour la suppression du droit de veto au Conseil de sécurité des Nations Unies », *Libération*, 19 décembre 2016
- J.-F. PRÉVOST, « Observations sur la nature juridique de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe », *Annuaire français de droit international*, 1975, vol. 21, p. 129 – 153
- P. QUILÈS et A. NOVOSSELOFF, « Droit de veto au Conseil de sécurité : parlons-en ! », *Le Monde*, 9 décembre 2011
- N. QUOC DINH, « La légitime défense d'après la Charte des Nations Unies », *Revue générale de droit international public*, 1948, p. 223 – 254
- J. A. RAMIREZ, « Iraq War: Anticipatory Self-Defense or Unlawful Unilateralism? », *California Western International Law Journal*, n°1, 2003, vol. 34, p. 1 – 27
- M. SALIOU, « La France et l'ONU. Des ambitions mondiales », *Politique étrangère*, vol. 58, n°3, 1993, p. 687 – 695
- L.-A. SICILIANOS, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *Revue générale de droit international public*, t. CVI, 2002, n°1, p.5 – 50
- J.-M. SOREL, « L'ONU et l'Irak : le vil plomb ne s'est pas transformé en or pur », *Revue générale de droit international public*, n°4, 2004, p. 845 – 854
- G.-H. SOUTOU, « Éditorial : Désarmement, non-prolifération, mesures de confiance, maîtrise des armements », *Stratégique*, n°108, 2015/1, p.7 – 15

- S. SUR, « Problèmes de vérification du Traité de Washington du 8 décembre 1987 sur l'élimination des missiles à portée intermédiaire », UNIDIR, travaux de recherche n°2, octobre 1988, 65 p.
- S. SUR, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe : Problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *Annuaire français de droit international*, vol. 37, 1991, p. 25 – 97
- S. SUR, « Vérification en matière de désarmement », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 273, 1998, p. 9 - 102
- S. SUR, « La résolution 1441 du Conseil de sécurité et l'affaire iraquienne : un destin manqué », *Recueil Dalloz*, 2003, p. 835
- S. SUR, « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *Pouvoirs*, n° 109, 2004, p. 61-74
- S. SUR, « La créativité du droit international. Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 363, 2010, p. 9 – 331
- Ph. TARDY, « La France et l'ONU, entre singularité et ambivalence », *Politique étrangère*, vol. 67, n°4, 2002, p. 931 – 947
- J. VERHOVEN, « Les étirements de la légitime défense », *Annuaire français de droit international*, 2002, vol.48, p. 49 – 80
- N. D. WHITE et R. CRYER, « Unilateral enforcement of Resolution 687: A Threat Too Far? », *California Western International Law Journal*, n°2, 1999, vol. 29, p. 243 – 282
- N. D. WHITE, « The Will and Authority of the Security Council after Iraq », *Leiden Journal of International Law*, 2004, vol. 17, p. 645 – 672
- M. BYERS, « The Shifting Foundations of International Law: A Decade of Forceful Measures against Iraq », *European Journal of International Law*, 2002, vol. 13, p.21-41.

Annexes :

Annexe 1 : Composition du Conseil de sécurité

Composition entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2002

Chine	Bulgarie	Maurice
États-Unis d'Amérique	Cameroun	Mexique
France	Colombie	Norvège
Royaume-Uni	Guinée	Singapour
Russie	Irlande	Syrie

Composition entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 décembre 2003

Chine	Allemagne	Espagne
États-Unis d'Amérique	Angola	Guinée
France	Bulgarie	Mexique
Royaume-Uni	Cameroun	Pakistan
Russie	Chili	Syrie



Conseil de sécurité

Distr. générale
8 novembre 2002

Résolution 1441 (2002)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4644^e séance, le 8 novembre 2002

Le Conseil de sécurité,

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

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

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

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

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

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

Déplorant également que l'Iraq ait à plusieurs reprises empêché l'accès immédiat, inconditionnel et sans restriction à des sites désignés par la Commission spéciale des Nations Unies et par l'Agence internationale de l'énergie atomique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Résolu à assurer la pleine application de ses décisions,

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

1. *Décide* que l'Iraq a été et demeure en violation patente de ses obligations en vertu des résolutions pertinentes, notamment la résolution 687 (1991), en particulier en ne collaborant pas avec les inspecteurs des Nations Unies et l'AIEA, et en ne prenant pas les mesures exigées aux paragraphes 8 à 13 de la résolution 687 (1991) ;

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

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

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

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

les inspections au plus tard 45 jours après l'adoption de la présente résolution et de le tenir informé dans les 60 jours qui suivront ;

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

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

- La Commission et l'AIEA détermineront la composition de leurs équipes d'inspection et veilleront à ce qu'elles comprennent les experts les plus qualifiés et les plus expérimentés disponibles ;
- Tout le personnel de la Commission et de l'AIEA jouira des privilèges et immunités, correspondant à ceux des experts en mission, qui sont prévus par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et par l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA ;
- La Commission et l'AIEA auront le droit d'entrer en Iraq et d'en sortir sans restriction, le droit de se déplacer librement, sans restriction et dans l'immédiat à destination et en provenance des sites d'inspection, et le droit d'inspecter tous sites et bâtiments, y compris d'accéder immédiatement, sans entrave, inconditionnellement et sans restriction aux sites présidentiels dans les conditions qui s'appliquent à tous les autres sites, nonobstant les dispositions de la résolution 1154 (1998) du 2 mars 1998 ;
- La Commission et l'AIEA auront le droit d'être informées par l'Iraq du nom de toutes les personnes qui sont ou ont été associées aux programmes iraquiens dans les domaines chimique, biologique, nucléaire et des missiles balistiques ainsi qu'aux installations de recherche, de développement et de production qui y sont rattachées ;
- La sécurité des installations de la Commission et de l'AIEA sera assurée par un nombre suffisant de gardes de sécurité de l'Organisation des Nations Unies ;
- La Commission et l'AIEA auront le droit, afin de bloquer un site à inspecter, de déclarer des zones d'exclusion, zones voisines et couloirs de transit compris, dans lesquelles l'Iraq interrompra les mouvements terrestres et aériens de façon que rien ne soit changé dans un site inspecté ou enlevé de ce site ;
- La Commission et l'AIEA pourront utiliser et faire atterrir librement et sans restriction des aéronefs à voilure fixe et à voilure tournante, y compris des véhicules de reconnaissance avec ou sans pilote ;
- La Commission et l'AIEA auront le droit d'enlever, de détruire ou de neutraliser, selon qu'ils le jugeront bon et de manière vérifiable, la totalité des armes, sous-systèmes, composants, relevés, matières et autres articles prohibés s'y rapportant, et de saisir ou de fermer toute installation ou tout équipement servant à leur fabrication ; et

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

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

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

10. *Prie* tous les États Membres d’accorder leur plein appui à la Commission et à l’AIEA dans l’exercice de leur mandat, notamment en fournissant toute information relative aux programmes interdits ou autres aspects de leur mandat, y compris les tentatives faites depuis 1998 par l’Iraq pour acquérir des articles prohibés et en recommandant des sites à inspecter, des personnes à interroger, ainsi que les conditions des entretiens, et des données à recueillir, le résultat de ces activités devant être porté à la connaissance du Conseil par la Commission et l’AIEA ;

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

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

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

14. *Décide* de demeurer saisi de la question.

Annexe**Texte de la lettre de MM. Blix et ElBaradei****Commission de contrôle, de vérification
et d'inspections des Nations Unies****Président exécutif****Agence internationale
de l'énergie atomique****Le Directeur général**

Le 8 octobre 2002

Mon général,

Au cours de nos récents entretiens à Vienne, nous avons discuté des arrangements pratiques nécessaires à la reprise des inspections de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies et de l'Agence internationale de l'énergie atomique en Iraq. Comme vous le savez, à l'issue de notre réunion de Vienne, nous avons convenu d'une déclaration dans laquelle étaient mentionnés quelques-uns des principaux résultats obtenus, en particulier l'acceptation par l'Iraq de tous les droits d'inspection prévus dans toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Il était indiqué que cette acceptation n'était assortie d'aucune condition.

Au cours de l'exposé que nous avons fait devant le Conseil de sécurité le 3 octobre 2002, des membres du Conseil ont proposé que nous établissions un document écrit énonçant toutes les conclusions auxquelles nous étions parvenus à Vienne. La présente lettre récapitule ces conclusions et vous demande votre accord à ce sujet. Nous ferons rapport en conséquence au Conseil de sécurité.

Dans la déclaration faite à l'issue des entretiens, il était précisé que la Commission et l'Agence internationale de l'énergie atomique auraient accès immédiatement, sans conditions et sans restrictions aux sites, y compris les sites dits

« sensibles » dans le passé. Néanmoins, comme nous l'avons fait observer, huit sites présidentiels font l'objet de procédures spéciales aux termes d'un mémorandum d'accord de 1998. Si, comme pour tous les autres sites, l'accès immédiat, sans conditions et sans restrictions à ces sites était autorisé, la Commission et l'AIEA les inspecteraient avec le même sens élevé de leurs responsabilités.

Nous confirmons qu'il est entendu que la Commission et l'AIEA ont le droit de fixer le nombre des inspecteurs nécessaires pour inspecter tout site particulier. Ce nombre sera fixé compte tenu de l'importance et de la complexité du site inspecté. Nous confirmons également que l'Iraq sera informé de la désignation de sites additionnels – c'est-à-dire de sites qui n'avaient pas été déclarés par l'Iraq ni inspectés auparavant par la Commission ou l'AIEA – par une notification d'inspection fournie à l'arrivée des inspecteurs sur ces sites.

Son Excellence
Le général Amir H. Al-Saadi
Conseiller
Cabinet du Président
Bagdad
Iraq

L'Iraq veillera à ce qu'aucun matériel, équipement, document ou autre article interdit ne soit détruit, si ce n'est en la présence des inspecteurs de la Commission et/ou de l'AIEA, le cas échéant, et sur leur demande.

La Commission et l'AIEA peuvent avoir des entrevues en Iraq avec toute personne dont elles pensent qu'elle pourrait disposer d'informations entrant dans le cadre de leur mandat. L'Iraq facilitera ces entrevues. Il appartient à la Commission et à l'AIEA d'en choisir les modalités ainsi que le lieu où elles se dérouleront.

La Direction nationale du contrôle sera, comme dans le passé, l'homologue en Iraq des inspecteurs. Le Centre de contrôle et de vérification continu de Bagdad sera installé dans les locaux de l'ancien Centre de contrôle et de vérification de Bagdad, dans les mêmes conditions. La Direction nationale du contrôle mettra gratuitement ses services à disposition pour leur remise en état.

La Direction nationale du contrôle fournira gratuitement : a) des escortes pour faciliter l'accès aux sites inspectés et les communications avec le personnel devant être interviewé; b) une ligne de communication directe ouverte 24 heures sur 24 pour le Centre de contrôle et de vérification continu de Bagdad dont les liaisons seront assurées par une personne de langue anglaise 24 heures sur 24, sept jours par semaine; c) du personnel d'appui et des moyens de transport terrestre à l'intérieur du pays, selon les besoins; et d) une aide pour le transport de matériels et d'équipement sur la demande des inspecteurs (matériel de construction, d'excavation, etc.). La Direction nationale du contrôle mettra également à disposition des escortes au cas où les inspections auraient lieu en dehors des heures normales de travail, notamment pendant la nuit et les jours fériés.

Des bureaux régionaux de la Commission/AIEA pourront être créés, par exemple, à Basra et à Mossoul, à l'intention des inspecteurs. À cette fin, l'Iraq fournira, gratuitement, des immeubles de bureaux, des logements pour le personnel et le personnel d'escorte approprié.

La Commission et l'AIEA peuvent utiliser tous modes de transmission, qu'il s'agisse de transmission téléphonique ou de transmission de données électroniques, y compris les réseaux satellites et/ou les réseaux intérieurs, avec ou sans possibilité de chiffrement. La Commission et l'AIEA peuvent également installer des équipements sur le terrain capables de transmettre directement des données au Centre de contrôle et de vérification continu de Bagdad, à New York et à Vienne (détecteurs, caméras de surveillance). L'Iraq facilitera ces travaux et ne perturbera d'aucune manière les communications de la Commission ou de l'AIEA.

L'Iraq assurera gratuitement la protection physique de tout le matériel de surveillance et construira des antennes, pour la télétransmission des données, à la demande de la Commission et de l'AIEA. À la demande de la Commission, par l'intermédiaire de la Direction nationale du contrôle, l'Iraq allouera des fréquences pour le matériel de communication.

L'Iraq assurera la sécurité de tout le personnel de la Commission et de l'AIEA. Il offrira au personnel des logements sûrs et appropriés aux prix habituels. Pour leur part, la Commission et l'AIEA interdiront à leur personnel de résider dans des logements autres que ceux qui ont été sélectionnés en consultation avec l'Iraq.

S'agissant des avions utilisés pour le transport de personnel et de matériel ainsi qu'aux fins d'inspection, il a été précisé que les avions utilisés par le personnel

de la Commission et de l'AIEA arrivant à Bagdad seront autorisés à atterrir à l'aéroport international Saddam. Les points de départ des avions seront décidés par la Commission. La base aérienne de Rasheed continuera à être utilisée pour les opérations hélicoptères de la Commission et de l'AIEA. La Commission et l'Iraq établiront des bureaux de liaison aérienne sur la base. L'Iraq fournira les locaux et installations d'appui nécessaires à l'aéroport international Saddam et à la base de Rasheed. Comme par le passé, le carburant sera fourni gratuitement par l'Iraq.

S'agissant de la question des opérations aériennes en Iraq, par avion et par hélicoptère, l'Iraq garantira la sécurité des opérations aériennes dans son espace aérien en dehors des zones d'exclusion aériennes. En ce qui concerne les opérations aériennes dans ces zones, l'Iraq prendra toutes les mesures relevant de son contrôle pour assurer la sécurité des opérations.

Des hélicoptères pourront être utilisés, en fonction des besoins, pendant les inspections et pour exécuter des activités techniques, telles que la détection des rayons gamma, dans toutes les parties de l'Iraq sans restriction et sans exclusion d'aucune zone. Ils pourront également être utilisés à des fins d'évacuation médicale.

S'agissant de l'imagerie aérienne, la Commission souhaitera peut-être reprendre les vols de U-2 ou de Mirage. Les dispositions pratiques applicables seraient analogues à celles qui ont été appliquées dans le passé.

Comme auparavant, les visas du personnel arrivant en Iraq seront délivrés au point d'entrée au vu du laissez-passer des Nations Unies ou d'un certificat des Nations Unies ; aucune autre formalité d'entrée ou de sortie ne sera exigée. La liste des passagers sera fournie une heure avant l'arrivée de l'avion à Bagdad. Le personnel de la Commission ou de l'AIEA, les bagages officiels ou personnels ne feront l'objet d'aucune fouille. La Commission et l'AIEA veilleront à ce que leur personnel se conforme aux lois irakiennes interdisant l'exportation de certains articles, par exemple, les articles appartenant au patrimoine culturel national de l'Iraq. La Commission et l'AIEA seront autorisées à faire entrer en Iraq – et en faire sortir – tous les articles et matériels dont elles ont besoin, y compris les téléphones par satellite et autres équipements. En ce qui concerne les échantillons, la Commission et l'AIEA les fractionneront, si possible, de manière à en donner une partie à l'Iraq, tout en conservant l'autre partie à des fins de référence. Le cas échéant, les organisations enverront les échantillons à plusieurs laboratoires, pour les faire analyser.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir confirmer que les arrangements susmentionnés correspondent fidèlement à nos entretiens de Vienne.

Naturellement, il se peut que nous ayons besoin de conclure d'autres arrangements pratiques au cours des inspections. Nous comptons, pour ces

questions, comme pour les arrangements susmentionnés, sur la coopération de l'Iraq à tous égards.

Veillez agréer, mon général, les assurances de notre très haute considération.

Le Président exécutif de la Commission
de contrôle, de vérification et
d'inspection des Nations Unies

(*Signé*) Hans **Blix**

Le Directeur général de l'Agence internationale
de

l'énergie
atomique (*Signé*)
Mohamed
ElBaradei
