

ACTION COERCITIVE ET ORDRE RÉGIONAL

Pierre-Sateh AGATE

Trente ans se sont déroulés après la conclusion du traité anglo-saoudien en 1915 avant que la richesse du royaume ne change de main suite à l'entente Roosevelt/Abdel-'Aziz de 1945, une entente qui liera définitivement le sort du royaume à la stratégie des USA dans cette région pétrolière (1). La stratégie à long terme du royaume sera liée à celle des USA et par ricochet à celle d'Israël. La sécurité pétrolière ayant tissé des liens objectifs entre ces trois pays une troika non institutionnalisée, scellée par une stratégie régionale commune, sera constituée

L'objet de cette communication est d'examiner d'une part si la Charte des Nations Unies pouvait servir à ces trois pays et à leurs alliés de « source » pour une action en matière de maintien de la paix, hypothèse soutenue par certains juristes américains tel Oscar Schachter (2), et d'étudier, d'autre part, la nature juridique d'une action qui oscille entre l'action coercitive entreprise en vertu des dispositions du chapitre VII de la Charte et la légitime défense collective entreprise spécifiquement en vertu de l'article 51 du même chapitre. En effet, au stade actuel, il est essentiel pour un juriste de déceler les entorses à la règle de droit commises par les uns et par les autres, d'en chercher les raisons et de voir les perspectives de son application future. Cela nous permettra de cerner les axes d'un nouvel ordre régional.

La crise et la guerre du Golfe ont-elles été menées par le droit ? La réponse des juristes américains va généralement dans le sens affirmatif (3). Toutefois avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de situer les circonstances qui ont débouché sur la confrontation entre un ensemble essentiellement occidental qui rappelle assez le concert européen du XIX^e siècle, et une puissance appartenant au Tiers-monde.

(1) Sous prétexte de la doctrine de la porte ouverte, la Near East Development Company avait déjà obtenu, en vertu d'un accord signé le 31 juillet 1928, 23,75 % du capital de l'Iraq Petroleum Company, héritière de la Turkish Petroleum Company. Depuis la nationalisation de l'Iranian Petroleum Company par Mossadeq la littérature sur la question pétrolière au Proche-Orient est riche, voir NOUSSEH A., *Lutte pétrolière au Proche Orient*, Flammarion, 1970.

(2) Cf. SCHACHTER O., United Nations Law in the Gulf conflict, *American Journal of International Law (AJIL)*, vol. 85, July 1991, n° 3, p. 452

(3) Voir *AJIL*, Proceedings of the 85th Annual Meeting et particulièrement les remarques de MOYNIHAN D.P., p. 2.

Troïka et châtimeut

Le royaume Sa'oudien s'emploie après la création de la Ligue des Etats Arabes à s'opposer à tout renforcement d'un autre Etat dans la région et à toute entreprise d'unification politique, attitude qui correspond à la stratégie israëlo-américaine pour la région (opposition en 1950 au projet d'inspiration britannique de « croissant fertile »; et de 1954 à 1967 au mouvement panarabe sous le leadership de l'Egypte nassérienne et plus précisément à la République Arabe Unie à partir de 1958). La défaite des régimes nationalistes (Egypte, Syrie) en 1967 renverse la vapeur; le leadership revient désormais à la monarchie sa'oudienne (4). La « création » des Emirats Arabes Unis et du Qatar en 1971 achève à la fois la mise en place des futures puissances financières et la réussite de la stratégie américaine dans la presqu'île. Trois Etats constituaient les piliers de l'ordre régional : l'Iran du Chah, le Royaume d'Arabie et Israël.

En Iran la révolution islamique (1979) tente de mettre fin à l'ordre établi. La première guerre du Golfe finit par stopper son élan sans permettre à l'Iraq de remporter une victoire franche, du fait de la ténacité de la résistance iranienne et de l'appui discret fourni à l'Iran par la troïka (affaire « Iran-gate ») (5). A l'arrêt des hostilités le 8 août 1988 l'Iraq affiche ses ambitions : être la première puissance dans le Golfe, avoir une place dominante au sein du système régional arabe, avoir une *parité d'armement nucléaire avec Israël*. Il se met ainsi dans la ligne de mire de la troïka. La fin de la guerre marquera le début d'une pression économique, financière et technologique sur l'Iraq.

Le « concert » anti-irakien et le déclenchement de la crise

Les difficultés de l'économie irakienne s'annoncent à la fin de la guerre contre l'Iran. Elles s'accroissent après la démobilisation. L'économie irakienne entre dans une phase d'effondrement dès le début de l'année 1990 (6). L'étrangement économique prend désormais trois formes :

1) réclamation par les pays du Golfe et les pays occidentaux des dettes accumulées pendant la période de la guerre ;

2) baisse du prix du baril par l'augmentation de l'offre sur le marché pétrolier, conséquence de l'augmentation de la production des membres du CCG et notamment l'Arabie Sa'oudite et le Koweït, (*le Koweït augmente sa production dès le 9 août 1988 en violation des accords conclus au sein de l'OPEP*). Le leader irakien rappelle avec virulence au sommet de Bagdad du 24 mai 1990 que « chaque baisse d'un dollar du prix du baril fait perdre à l'Iraq un milliard de dollars par an et que c'est une véritable guerre économique que ces pays mènent contre l'Iraq » (7);

(4) Les écrits à ce sujet sont abondants aussi bien en arabe qu'en anglais voir particulièrement KORANY B., et autres, *The Foreign Policy of Arab States*, Westview Press, 1984, Quandt W.B., *Saudi Arabia in the 1980's: Oil, Security and Foreign Policy*, Brookings Institute, Washington, 1982.

(5) Cf. AGATE P.S., *Le Croissant fertile, in Les régimes politiques arabes*, Themis, 1991, mise à jour, p. 560.

(6) Cf. PICARD E., *Le régime irakien et la crise, Maghreb/Machrek* n° 130, oct.-déc. 1990, p. 26 et 27.

(7) Voir SALINGER P. et LAURENT E., *Guerre du Golfe 1991*, éd. Olivier Orban, p. 47.

3) la diminution de la superficie des terres ensemencées en conséquence de la retenue des eaux de l'Euphrate par la Turquie (8) et celle des crédits accordés à l'Iraq par certains pays occidentaux. En même temps les revenus de l'Iraq chutent à 7 milliards de dollars, tandis que le service de sa dette se monte à 7 milliards par an. « C'était une véritable asphyxie » (9). L'ultime et dernière tentative irakienne auprès des Sa'oudiens pour rééquilibrer le prix du baril ayant échoué, l'Iran et l'Iraq, qui se trouvent face aux mêmes difficultés, conjuguent conjoncturellement leurs efforts pour amener l'OPEP à augmenter le prix du baril. Ce fut le premier rapprochement et les prémisses, pour l'Iraq, d'une nouvelle configuration géopolitique dans la région. Les nouvelles données vont contribuer à précipiter le régime irakien dans l'erreur.

Fort de sa puissance militaire, l'Iraq tente d'occuper « la place qui lui revient » dès la fin des hostilités avec l'Iran. Cela irrite aussi bien le régime syrien que le régime égyptien et réveille la rivalité ancestrale égypto-irakienne (10). L'entreprise met en même temps l'Iraq face à la troïka. Le 15 février 1990, la Voix de l'Amérique diffuse un appel à l'opinion publique pour qu'elle se mobilise contre les dictateurs à travers le monde. Dans cet appel « le pire tyran » Saddam Hussein est mentionné en bonne place. Six jours plus tard, le département d'Etat publie un rapport sur les droits de l'homme, dont douze pages sont consacrées à l'Iraq. Le bras de fer est ainsi engagé. La réplique irakienne prend la forme d'un discours dans lequel Saddam Hussein appelle à la vigilance à l'égard des puissances extérieures en déclarant que « le pays qui exercera la plus grande influence sur le Golfe et son pétrole, consolidera sa supériorité si la population du Golfe n'est pas vigilante. L'affaiblissement de Moscou allait offrir cette opportunité aux USA qui aident l'immigration juive en Israël... Pour infléchir la politique américaine l'argent du pétrole doit être retiré de l'Ouest » (11). Saddam Hussein ainsi tente de placer la confrontation à un niveau régional et panarabe.

L'étranglement économique s'accroît en prenant une forme technologique. Une « Sainte alliance » se forme entre pays occidentaux dans le but d'asphyxier technologiquement l'Iraq. Elle se réalise par la mobilisation du COCOM, « Coordinating Committee for Multilateral Export Control » et des services de renseignement occidentaux, afin d'empêcher l'Iraq de se procurer, en première phase, la technologie militaire et, en deuxième phase, la technologie tout court. La troïka s'appuie désormais sur « un concert occidental » anti-irakien. Face aux données nouvelles et considérant avoir perdu le pari, le président irakien se lance dans une fuite en avant. Il menace d'employer des armes à destruction massive contre « la tête de pont occidentale, Israël ». La réplique camoufle mal l'embarras du régime. Conscient de l'ampleur de l'asphyxie, Saddam Hussein pense à la seule porte de sortie, le Koweït. Il veut, apparemment, en finir avec la première guerre du Golfe en gagnant au moins partiellement la seconde (annexion *de facto* des deux îles koweïtiennes; annulation des

(8) PICARD, *op. cit.*, p. 26.

(9) CÉ, SALINGER et LAURENT, *op. cit.*, p. 8.

(10) Voir AGATE P.S. et FLORY M., *Le Golfe : Action internationale et réaction arabe*, AFDI, 1991.

(11) Amman le 23 février 1990. Cité par SALINGER, *op. cit.*, p. 12-15.

30 milliards de dollars de dettes, annulation consentie par les pays du Golfe pendant la guerre contre l'Iran; don de 30 milliards pour la reconstruction de l'Iraq, dont 10 demandés au Koweït pour l'exploitation des champs de Rumayleh. En se montrant plus portés au compromis et en manifestant une certaine compréhension, bref en jouant l'ambiguïté, les USA ont en quelque sorte dupé le maître de Bagdad (12). Dès lors celui-ci se laisse enliser dans l'erreur. S'étonnant que son *diktat* ne soit pas accepté par le Koweït malgré ses remontrances répétées, il entreprend une tentative pour le « récupérer » (c'est la quatrième tentative irakienne, après celle de 1954, 1960 et 1973). La réplique de la troïka, menée au nom du droit international, fut cette fois sans précédent.

Le châtimeut : « Ulcisci injurias » (13)

Il est facile de constater que la mise en œuvre des résolutions des Nations Unies a outrepassé, en vertu d'une interprétation extensive, les limites que celles-ci imposaient (v. infra). Elle a dépassé aussi les nécessités objectives d'un rétablissement de l'Etat de droit. « Entre le délit (l'annexion du Koweït) et le châtimeut (la destruction de l'Iraq et la souffrance de sa population), la disproportion a été flagrante » (14). En effet l'embargo appliqué à l'Iraq est unique. Il est, comme l'explique K.A. Alliot, « starkly different from any other case that we looked at... Never before had... they (sanctions) imposed such enormous cost on the target country » (15). La part du pétrole dans les exportations de l'Iraq est de l'ordre de 99 %. Un embargo à moyen terme aurait été, logiquement, facile à maintenir et suffisant pour faire plier le régime irakien. Le régime rhodésien, malgré la richesse du pays, a dû obtempérer sous l'effet d'un embargo prolongé (1966-1979).

La destruction des matériels et les massacres commis en Iraq (emploi de bombes à effet de souffle, enterrement de soldats vivants incapables de se défendre) ne peuvent être compris qu'à la lumière d'une option stratégique régionale liée à la fois à la question pétrolière et à celle de la parité d'armement stratégique entre Israël, représentant la force nucléaire de dissuasion régionale, et les pays arabes. Le véritable intérêt vital pour les USA a été bien signalé par Zbigniew Brzezinski dès le début de la crise : « le Golfe persique demeure une source sûre et stable d'approvisionnement en pétrole vendu à un prix raisonnable » (16). C'est la raison pour laquelle Saddam Hussein n'a pas manqué de confirmer à plusieurs reprises que l'Iraq comprenait le souci des USA à cet égard (17). Les propos du Président irakien font écho à l'inquiétude américaine à plusieurs reprises exprimée par les responsables américains (Ford en 1973,

(12) Sur les signaux confus de Washington, voir GRESH A. et VIDAL D., *Golfe, clefs pour une guerre annoncée*, 1991, éd. La Mémoire du Monde, p. 213.

(13) « Venger les affronts ».

(14) Conclusion du général Gallois après une visite sur le terrain, cité par Moudon, A., *Le Monde* du 24 juillet 1991.

(15) Voir ses remarques in *Proceedings*, op. cit., p. 173.

(16) Cité par GRESH A. et VIDAL D., op. cit., p. 12.

(17) Particulièrement dans l'entretien avec l'ambassadeur des USA en Iraq, citée par GRESH, *ibid.*, p. 213.

Carter en 1980 et Bush en 1990). Pour appliquer le châtement, l'ONU comme le droit international n'ont été, comme nous allons essayer de le montrer, que de simples instruments institutionnels et juridiques.

L'Iraq n'a sans doute pas bien évalué la profondeur du changement survenu à l'Est de l'Europe et particulièrement en Union Soviétique, changement dont la conséquence directe fut une convergence de vue entre les deux grandes puissances. Le système global, devenu monopolaire, allait permettre aux USA de moduler le châtement en fonction des impératifs stratégiques du nouvel ordre. Ils ont ainsi décidé et agi comme le principal acteur dans la région (18). Ceux qui ambitionnent d'y jouer un rôle ou d'en tirer des bénéfices devaient dès lors adhérer à l'action définie par la troïka et avalisée par l'ONU. C'est le cas de la France, de la Syrie, de l'Égypte etc., avec cette particularité que les intérêts des deux premiers au Liban sont dans une certaine mesure contradictoires, et qu'il revenait à Washington, chef d'orchestre, de les concilier.

Le déroulement juridique de « l'action coercitive »

L'emprise incontestable de la délégation américaine sur le Conseil de Sécurité, le *leadership* exercé sans partage par le président Bush, et l'écrasante domination de l'état-major des USA pendant la guerre du Golfe caractérisent l'action menée par la coalition. En outre, en dissociant les dispositions du chapitre VII de la Charte, le Conseil de Sécurité n'a pas seulement renoncé à son rôle de maintien de la paix, il a confié cette tâche essentielle à une coalition d'États sous le commandement d'un seul.

Ce faisant, le Conseil a porté atteinte à la cohérence, à l'homogénéité et à l'équilibre qui existent entre les articles 39 à 51. L'observation de ces trois éléments en cas d'action pour le maintien de la paix est indispensable pour assurer l'objectivité des décisions et la neutralité de l'action. Or le Conseil de Sécurité (comme d'ailleurs la Ligue des États Arabes) s'est contenté de couvrir l'opération. L'application dissociée des dispositions du chapitre VII s'est fondée sur une interprétation extensive qui va à l'encontre de l'esprit du texte et des méthodes d'interprétation généralement admises, aussi bien en droit interne qu'en droit international, particulièrement le respect du principe de l'effectivité (19).

La doctrine en droit international refuse dans une grande mesure l'établissement de règles en matière d'interprétation. C'est l'attitude adoptée dans le rapport de Harvard Research on International Law selon lequel « ...non canons of interpretation can be of absolute and universal utility... » (20). C'est également l'opinion exprimée par certains auteurs comme Oppenheim-Lauter-

(18) Voir les analyses de SALAME G., « Les enjeux de la crise », in *Maghreb/Machrek*, n° 130, oct.-déc. 1990, pp. 6 et 7.

(19) Voir à ce propos BROWNIE Ian, *The International Law and the Use of Force by States*, Oxford, Clarendon Press, 1963, édition locale 1981, p. 273 ; voir également l'avis consultatif de la CIJ du 28 mai 1951 in *Recueil*, 1951, pp. 22-23.

(20) Faculty of Law of the Harvard Law School, Supp. to 29, *AJIL*, 1935, p. 946.

pacht, selon laquelle « neither customary nor conventional rules of international law exist concerning the interpretation » (21).

Mais dans notre cas la question est différente. Elle concerne l'application, sans contrôle, d'une décision adoptée par un organe d'une organisation internationale, en l'occurrence le Conseil de Sécurité. Celui-ci doit pouvoir préserver l'intégralité de ses pouvoirs afin d'atteindre son objectif de maintien de la paix. Cet impératif a déjà été mentionné, associé à des raisons d'équilibre institutionnel, dans un avis de la CIJ du 3 mars 1950 qui concerne l'admission à l'ONU d'un Etat sans la recommandation du Conseil de Sécurité (22).

L'interprétation extensive des dispositions du chapitre VII

En règle générale l'interprétation doit avoir comme objet de découvrir le but du traité tel que l'ont voulu ses rédacteurs et de s'en inspirer. A cet égard les règles à suivre en matière d'interprétation des traités multilatéraux indiquent impérativement d'écarter l'interprétation qui enlèverait au traité ou à une partie son efficacité. Dans notre cas il s'agit de confier le maintien de la paix et le rétablissement de la légalité internationale en premier lieu au Conseil de Sécurité et non pas à une coalition d'Etats.

Cette règle est d'autant plus à observer que le traité est *negotia bonae fidei* et qu'il faut dégager la véritable volonté des parties. Il faut par conséquent donner le pas à l'esprit du texte, ici le chapitre VII.

En outre, dans un effort d'interprétation il faut prendre principalement en considération l'objet du texte à interpréter. Le maintien de la paix revenant au Conseil, toute interprétation et tout prétexte dont la finalité est d'enlever cette compétence au Conseil sous forme de légitime défense collective par exemple (v. *infra*) est contraire aux buts et objectifs définis dans ce chapitre. Car l'action des coalisés dans une phase de légitime défense collective doit s'arrêter dès le moment où le Conseil est saisi. Il va sans dire que cette analyse n'est pas acceptée par tous. Oscar Schachter considère que « ..this would be an implausible – indeed, absurd – interpretation » (23). Or il est établi qu'en cas de clause dérogatoire à une règle (2^e paragraphe de l'article 51), il faut s'orienter vers l'interprétation restrictive. Le Conseil de Sécurité doit seul rester compétent en la matière et les opérations devaient être menées en conformité avec les dispositions du chapitre VII dans son intégralité. Cela implique de ne pas les dissocier, de garder leur cohésion et leur équilibre et de ne pas composer, par conséquent, *un menu à la carte* au choix des puissances.

La lecture de la résolution 665 du 25 août 1990 permet de constater que celle-ci a parlé uniquement de la possibilité d'adopter des mesures avec un emploi limité de la force. A cette fin, le Conseil a tracé trois limites :

(21) Oppenheim-Lauterpacht, *International Law*, London, Stevens, 5th ed., p. 951.

(22) Cf. *Recueil* 1950, p. 8 et 9. Pour plus de détails voir SIMON DENYS, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Pedone, 1981, Titre I - L'effectivité des finalités institutionnelles -, p. 157 et s.

(23) Voir son article, *op. cit.*, p. 458

1) « l'emploi minimal de la force », une expression sans doute ambiguë. Mais si le texte prête à une ambiguïté, le doute doit jouer selon la règle *contra proferentem* en faveur de l'autre contractant.

2) Le paragraphe 2 indique que pour le respect de l'embargo il faut recourir « au maximum à des mesures politiques et diplomatiques ». Or la réunion de Genève fut la seule tentative de négociations directes (24).

3) Le paragraphe 4 demande aux Etats concernés de coordonner leur action « en faisant appel en tant que de besoin aux mécanismes du Comité d'Etat-Major (articles 45 à 57 de la Charte) et après des consultations avec le secrétaire général ». Or malgré la demande répétée de la Chine, ce comité n'a pas pu fonctionner. La Chine s'est sentie obligée d'ailleurs de préciser « qu'elle avait voté positivement la résolution 665 étant entendu qu'elle n'implique pas un tel emploi de la force ». Cuba et la Colombie n'ont-ils pas fait savoir qu'ils « n'ont voté le texte que dans l'optique de l'article 42 » qui accorde au Conseil et non pas aux Etats séparément ou en coalition d'entreprendre les mesures nécessaires au rétablissement de la paix ? (25)

En outre, l'application des mesures prévues à l'article 42 (le blocus) est subordonnée à la condition que le Conseil « ... estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates » (l'embargo dans notre cas). Or d'une part le Conseil n'a pas donné le temps à l'embargo de faire ses preuves, et d'autre part la résolution 665, dans ses justificatifs, ne contient pas une telle constatation. En plus, les coalisés ont interprété le texte d'une façon injustifiée en estimant que la résolution avait pour but « précis » de renforcer l'application des sanctions obligatoires indiquées dans la résolution 661. Une telle interprétation déroge pourtant à la règle générale selon laquelle l'organe concerné est l'instance compétente pour interpréter ou éventuellement compléter ses décisions. L'interprétation revenait au Conseil lui-même et non aux coalisés ou à une partie des Etats membres de l'ONU. La mission du Conseil de Sécurité est de préserver la paix et la légalité internationale, non de détruire l'Iraq.

Le même raisonnement vaut en ce qui concerne la résolution 678 qui autorise les Etats membres « à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 et toutes les résolutions pertinentes ultérieures ». En effet, le Conseil définit la nature et les limites de l'action des Etats : il s'agit d'assurer le retrait des troupes irakiennes, de rétablir le gouvernement koweïtien dans ses droits, de maintenir la paix et prévoir de dédommager les séquelles de la guerre. Mais en restant muet sur les conditions de l'emploi de la force indiquées dans le chapitre VII, et en employant encore une fois des termes imprécis, le Conseil a donné feu vert aux coalisés. Cependant cela n'affecte en rien l'indispensable respect des dispositions de l'alinéa 2 article 48 selon lesquelles les décisions du Conseil « sont exécutées par les membres

(24) En adressant une lettre injurieuse à Saddam Hussein, mégalomane dont la réaction était dans ce cas prévisible, et en déclarant d'avance le refus de toute discussion sur le fond, le président Bush a condamné la tentative à l'avance. Jacques Berque a souligné le ton inhabituel de cette lettre dans le langage diplomatique. Cf. interview in *L'Autre Journal*, n° 9, fév 1991, p. 102.

(25) Cf. ZACKLIN R., Les Nations Unies et la crise du Golfe, in *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, éd. Montchrestien, 1991, p. 66.

des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ». L'interprétation des coalisés leur a permis, contrairement à l'esprit du texte et à ses dispositions explicites, de s'accorder la libre décision sur la dimension de l'intervention et sur les moyens employés. Ce faisant la « Pentarchie pétrolière » et ses alliés ont dupé la société internationale. La maîtrise des informations avec le monopole accordé à la télévision américaine CNN en sont le reflet. Cette manipulation juridique et l'esprit qui a animé l'action des coalisés présagent mal d'un ordre régional nouveau.

Le secrétaire général n'a pas manqué de signaler à plusieurs reprises qu'il ne s'agissait pas d'une guerre des Nations Unies (26). Dès lors de quoi s'agissait-il ? La « légitime défense collective » à laquelle les alliés du Koweït ont fait à plusieurs reprises référence serait-elle le fondement juridique de l'opération « tempête du désert » ?

La légitime défense collective

Le recours à la légitime défense prévu dans l'article 51 a comme objet de mettre fin à un danger menaçant la sécurité ou les intérêts vitaux d'un Etat, c'est le cas type de l'agression irakienne contre le Koweït. Ce recours auquel les coalisés ont fait référence à plusieurs reprises fut-il accompli dans le respect du droit ?

« Fait objectivement illicite », la légitime défense revêt un caractère exceptionnel. Car se faire justice soi-même est une exception au principe de non recours à la force dans les relations internationales, notamment la résolution 2160/XXI. Il s'agit de la deuxième exception après celle de la guerre collective menée par l'ONU dans le cadre du chapitre VII. La légitime défense est assortie, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte, d'un certain nombre de conditions; Anzilotti définit le cadre de la légitime défense de la manière suivante : « Là où l'ordre juridique reconnaît et règle l'auto-protection des sujets, la légitime défense perd le caractère d'une institution autonome » (27).

Les deux formes de réaction à l'agression, guerre collective et légitime défense, ne doivent pas coexister. C'est seulement dans le cas où le Conseil de Sécurité n'est pas en mesure d'intervenir ou qu'il ne réussit pas, que la légitime défense peut continuer à constituer la base juridique de la réaction à l'agression. Or avec l'unanimité affichée des membres permanents, tout confirmait que la conjoncture internationale n'avait jamais été aussi favorable à l'action du Conseil, les raisons qui paralysaient son action ayant disparu au moins conjoncturellement.

En outre, pour être considérée comme telle, la légitime défense doit être immédiate et les mesures prises doivent être immédiatement portées à la connaissance du Conseil. Or l'intervention des coalisés a eu lieu cinq mois et

(26) Parmi ses multiples déclarations dans ce sens, il y a celle faite à la télévision française, émission 7 sur 7, fév. 1991.

(27) Cité par CASSESE A., in *La Charte des Nations Unies*, sous la direction de COT J.P. et PELLET A., éd. Economica, p. 770.

deuxième après l'invasion du Koweït par l'Iraq. Dès lors la seule action qui pouvait être justifiée dans ce cas était celle du Conseil de Sécurité.

Quant à l'action elle-même, elle ne doit aller en aucune façon au-delà de ce qui est nécessaire. La logique veut qu'elle ne soit pas laissée à la discrétion des intérêts égoïstes des États tant que le Conseil est en mesure d'intervenir. Le rapport adopté par l'Assemblée de la SDN le 23 février 1933 au sujet du conflit sino-japonais est à cet égard fort instructif (28). Or l'action des coalisés visait, comme l'a indiqué le président Bush à plusieurs reprises et surtout une heure après le déclenchement des hostilités le 17 janvier 1991, « le renversement du régime » de Bagdad et la destruction du potentiel militaire irakien, propos réitérés notamment devant le Conseil de Sécurité réuni au sommet en janvier 1992, pendant sa campagne électorale, et à l'occasion du premier anniversaire du déclenchement de l'opération « Tempête du désert » (29).

Enfin, la légitime défense doit prendre fin dès que son objectif (ici, repousser l'agression et rétablir l'État agressé dans ses droits) est réalisé, ce qui ne fut pas le cas. Rappelons que les limites de l'emploi de la force, même en cas de conquête, sont tracées depuis des siècles. Déjà François de Vittoria qui tentait de justifier l'expansion coloniale espagnole dans sa IV^e leçon intitulée *De indis et de jure belli*, soumet l'établissement des Espagnols à l'étranger à « l'ensemble des règles que la raison naturelle a établies entre les nations ». Il distingue entre la guerre licite et la guerre illicite. Si le prince est supposé posséder l'autorité suffisante pour faire la guerre, son devoir est d'éviter d'en chercher l'occasion. Et si la guerre éclate, celle-ci « ne doit pas avoir comme finalité de ruiner la nation contre laquelle il combat... c'est seulement pour obtenir ce qui est dû... Au moment de la victoire, il faut user de celle-ci avec une modération et une modestie chrétienne ». Il a été également admis dans l'affaire du *Virginius* entre les USA et l'Espagne, que la marine espagnole pouvait capturer en haute mer un navire américain qui apportait de l'aide au Cubains, mais qu'il « n'avait pas le droit, car cela n'était pas nécessaire, de juger et d'exécuter l'équipage » (30). Quel qualificatif donner, dès lors, à l'action des coalisés ? N'ont-ils pas commis à leur tour une agression aussi flagrante que celle de l'Iraq ? Sont-ils restés dans les limites nécessaires de la légitime défense, du rétablissement de la légalité internationale et du maintien de la paix ?

L'instrument

Le Conseil de Sécurité a fonctionné en instrument dont la tâche est de mettre en œuvre les décisions prises en première phase par la troïka, acceptées en deuxième phase par les membres permanents puis entérinées en troisième phase, pour des raisons diverses, par les autres membres du Conseil. Les implications des dispositions de la résolution 687 du 3 avril 1991 sont à cet égard particulièrement significatives et exemplaires. Ces dispositions adoptées pour parachever l'action des coalisés, contiennent trois éléments :

(28) V. DELBEZ L., Les principes généraux du droit international public, LGDJ, 1964, p. 371.

(29) *Le Monde* du 18.1.1992.

(30) DELBEZ, L., *op. cit.*, p. 369.

1) la démarcation des frontières des Etats, chose qui ne s'est produite dans l'histoire de l'ONU qu'une seule fois où l'intérêt des arabes était également en cause, lors de la création de deux Etats en Palestine : Res 181/II (31);

2) la définition, pour la première fois, des modalités et conditions de compensation pour les dégâts subis;

3) l'imposition, pour la première fois également, de la destruction d'armes à un pays, en dépit du manque de liens organiques entre les actions menées par les alliés et l'ensemble des démarches décidées par le Conseil de Sécurité (mise sur pied, à la fin des hostilités, d'une commission spéciale chargée d'établir le tracé des frontières entre l'Iraq et le Koweït, d'inspecter les centres de recherches, d'assurer la destruction des armes irakiennes et de comptabiliser les ventes pétrolières irakiennes autorisées par le Conseil). Fait significatif de la prise en main de la situation par les USA, 22 sur 44 des experts de l'équipe se trouvant en 1991 en Iraq au titre de la Commission et de l'Agence internationale pour l'énergie atomique, sont des ressortissants des USA, y compris le chef de l'équipe et son adjoint. Contrairement aux règles qui interdisent strictement de communiquer avec les gouvernements des Etats membres et obligent à envoyer directement les informations et les documents saisis à l'ONU, ces experts les ont envoyés par téléphone-satellite à Washington (32), ce qui a mis en cause la neutralité de l'équipe (coincidence, les résolutions qui ont autorisé puis parachevé l'action portent les numéros 678 et 687).

L'arbitraire dans l'interprétation et l'application des textes est facilité par l'absence de contrepoids. L'URSS, réduite à une squelette juridique et se contentant du rôle de comparse, laisse le champ libre à une action coercitive décidée par la troïka et menée pratiquement par un seul gendarme, situation sans précédent. Aussi, pour gagner la guerre sans frais humains, les USA n'ont-ils pas hésité à employer la manière forte, sans se préoccuper outre mesure du droit international et sans que le Conseil de Sécurité ou le secrétaire général de l'ONU manifestent la moindre protestation. Le secrétaire général de l'ONU est apparu comme étant un fonctionnaire au service d'un Conseil de Sécurité dominé par les membres occidentaux patronnés par les USA.

L'ordre régional

La crise et la guerre du Golfe ont donné libre cours à des spéculations sur la possibilité de faire respecter « *désormais* » les règles du droit international, un « *romantisme* » dont on est aujourd'hui en mesure de réaliser combien il était trompeur.

La pratique diplomatique américaine avant la guerre du Golfe laisse présager le contenu de l'ordre nouveau. Déjà au XIX^e siècle les USA ont affirmé leur intérêt pour toute décision, politique ou commerciale dans les limites du

(31) La commission spéciale de l'ONU, composée d'experts koweïtiens, néo-zélandais et suédois, a décidé à la majorité – l'Iraq n'ayant pas pris part au vote – de déplacer de quelque 600 mètres, au profit des Emirats, une grande partie de la frontière terrestre irako-koweïtienne. Cette modification imposée à l'Iraq lui enlève plusieurs puits du champ qui fait l'objet de controverses entre les deux pays.

(32) *le Monde* du 3 octobre 1991.

continent américain (ce furent les doctrines Monroe en 1822, et Polk en 1848). Après la deuxième Guerre mondiale, ils étendirent ce principe aux autres régions après une période d'hésitation au début du siècle avec la participation à la conquête de la Chine.

Un ordre messianique

Vu la pratique américaine, le fondement de l'ordre nouveau ne peut être que « moral ». Toutes les interventions ont eu lieu au nom de la liberté, de la civilisation, de la légalité et aujourd'hui pour des raisons humanitaires. Truman faisait des USA les soldats de la liberté, Johnson puis Nixon voulaient mobiliser l'Amérique pour défendre la dignité au Vietnam, Jimmy Carter avec son attitude de « prédicateur bienveillant et convaincu » pensait qu'« il était du devoir des diplomates américains d'aider tous les États... à prendre en compte les valeurs morales dans leurs affaires intérieures » et Ronald Reagan définissait l'Union soviétique comme « l'empire du mal ». L'ex-conseiller Brzezinski, écrit : « c'est un droit pour chaque continent et pour chaque peuple de recevoir de l'Amérique les conseils et suggestions qu'elle offre » (33). Les exemples d'universitaires qui établissent des liens entre la morale et l'action des USA abondent, ainsi Lester Brown considère qu'« il est du devoir des USA de travailler à diffuser une vision du monde plus rationnelle et plus humanitaire » (34).

Georges Bush ne fait que suivre le schéma tracé. Dans une lettre adressée à la nation le 11 septembre 1990, le président Bush explique que « l'Amérique doit défendre le règne de la loi » et parle d'un « ordre futur » où « le règne de la loi remplacerait la loi de la jungle » et où « les nations reconnaîtraient qu'elles partagent la responsabilité de la liberté et de la justice ». Le messianisme des USA ne s'est pas confirmé lors des négociations globales. A Cancun, la France a essuyé un refus catégorique lorsqu'elle a proposé en 1982 d'en discuter. Le président Bush, qui décide d'intervenir dans le Golfe pour défendre le droit, la légalité internationale et le droit humanitaire en Iraq, indique lui-même qu'il n'envisage pas d'intervenir en Bosnie Herzégovine pour mettre fin aux massacres des civils et à la purification ethnique (35).

Dans l'affaire du Golfe, les USA ont tenté, encore une fois de persuader l'opinion internationale que leur action était entreprise en vue de faire respecter les règles du droit international, tout en affirmant que c'était le point de départ pour un nouvel ordre régional. La société internationale a été d'autant plus réceptive que la violation des règles du droit international par l'Iraq était flagrante. Le déroulement de l'action coercitive consacre dès lors les USA comme principal décideur et unique metteur en scène sur le théâtre universel. Saddam Hussein n'a pas manqué lui-même de décrire cette situation dans un discours du 23 février 1991, publié dans le journal *al-Thawra* dans les termes suivants :

(33) Voir à cet égard JOBERT M., *Les Américains*, éd. Albin Michel, 1987, pp. 21-29.

(34) Cité par FILALI, « La guerre du Golfe, prélude à un nouvel ordre régional arabe », in *La Guerre du Golfe et l'avenir des Arabes*, éd. Cérés Productions, 1991, p. 95.

(35) Déclaration du 11/6/1992.

« un monde dans lequel il n'existe qu'une superpuissance, les USA ». C'est dans ce contexte que doit se réaliser le nouvel ordre régional.

Paix et ordre régional

Sans un règlement global du conflit Israélo-arabe basé sur le droit et l'instauration de la paix, le nouvel ordre souhaité par le président des USA ne peut advenir. Mais les deux parties au conflit ont des divergences extrêmes.

Le premier point de divergence porte sur l'interprétation à donner au texte de la résolution 242 du Conseil de Sécurité. La référence à cette résolution et la nécessité de son application intégrale sont acceptées par tous sauf Israël. Celui-ci s'estime s'être pris en règle avec l'ONU depuis 1979 en restituant le Sinaï à l'Égypte. Il précise que la version anglaise lui impose le retrait « de » territoires occupés et non pas « des » territoires occupés. Pour les pays arabes, Israël doit se retirer des territoires occupés en 1967 y compris le plateau du Golan, Jérusalem-Est, la Cisjordanie et la bande de Gaza. Or Israël, qui a déjà annexé par une loi interne les deux premiers, est en train d'annexer *de facto* les deux autres. Quelle est la règle applicable et qui s'impose au moment de la mise sur pied de l'ordre nouveau ?

Juridiquement, la résolution du Conseil de Sécurité n'est pas un texte conventionnel issu de la volonté des parties. Il s'agit d'un texte adopté par l'organe d'une organisation internationale dans le cadre d'une compétence d'attribution. Il revient à cet organe, qui a adopté les résolutions 242 et 338, de les interpréter, de les compléter ou de les rendre immédiatement exécutoires. L'interprétation ne peut se faire unilatéralement par l'un des antagonistes. Si une interprétation juridictionnelle avait eu lieu, elle aurait dû tenir compte de l'esprit du texte, des circonstances de son adoption et des principes généraux du droit international, particulièrement le principe de non acquisition des territoires par la force et celui portant droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Toutefois, dans la phase actuelle des relations internationales, l'interprétation de la résolution 242 dépend de la volonté politique des USA, dont l'aide logistique fut indispensable pour permettre à Israël de conquérir en 1967 les territoires. Il reste que toute occupation militaire prolongée et à plus forte raison l'annexion sont interdites en vertu des règles de droit international, même en cas de légitime défense (36).

Le deuxième point porte sur le droit historique. La conception de la droite israélienne, souvent répétée, peut être résumée dans la phrase suivante : « Il n'y a pas de territoires occupés; la Judée, la Samarie et la bande de Gaza constituent la terre d'Israël ». Cette revendication territoriale s'appuie sur un raisonnement historique. Selon Itzhak Shamir « la présence des Juifs sur la terre d'Israël remonte à 4000 ans » (37). La droite israélienne récuse ainsi la conception liée à « l'option jordanienne » prônée à partir de 1970 par les travail-

(36) Voir les commentaires de l'article 51, CASSESE A., *op.cit.*, pp. 772-775.

(37) Allocution prononcée le 30 octobre 1991 à la conférence pour la paix au Proche-Orient, Première séance, Madrid.

listes (38), pour adopter un raisonnement basé sur la logique historique. Selon les déclarations politiques des responsables travaillistes, le retour de ceux-ci au pouvoir en juin 1992 remettrait en discussion l'option jordanienne sous une forme modifiée. L'attitude nationaliste du roi Hussein pendant la guerre du Golfe se comprend ainsi dans la mesure où elle faciliterait l'acceptation du projet travailliste par les Palestiniens des territoires et de la Jordanie.

Le troisième point porte sur l'équation « le territoire contre la paix » formulée par les USA et l'Égypte, mais refusée totalement par la droite israélienne et acceptée partiellement par les travaillistes. Il va sans dire que la légitimité d'un tel refus dépend de la légalité de l'occupation. Or l'*occupatio bellica* ne confère pas à la puissance occupante des droits de souveraineté. Ses prérogatives pendant la période de l'occupation sont définis en droit international de la guerre. Ils sont principalement liés à la sécurité de ses troupes et au maintien de l'ordre public conformément aux lois en vigueur. Dans cette optique il doit s'agir plutôt de restituer le territoire pour arriver à l'équation « la paix contre la paix » formulée par la droite.

Ordre régional et Système régional arabe

Dans la restructuration actuelle au niveau planétaire, le Proche-Orient apparaît comme partie d'une chaîne d'ordres régionaux dont le centre de décision est à Washington.

Dans cette région, Israël a pu tourner à son profit et la guerre du Golfe et la restructuration qui l'a accompagnée pour devenir l'un des pôles renforcés d'une stratégie visant à instaurer un ordre régional mettant fin à l'instabilité qui persiste depuis sa création, ordre auquel serait associé un système régional arabe largement affaibli.

En effet, face à cette restructuration, le système régional arabe s'est trouvé sans initiative et incapable de réagir. L'échec du sommet arabe le 31 juillet 1990, la division du Conseil de la Ligue des États arabes (du 9 au 12 août 1990) à propos de la présence étrangère sur le sol saoudien, l'abandon de l'action arabe commune aux niveaux politique et économique (39), et le retour de la Ligue au Caire, auront comme conséquence de transformer la Ligue en l'un des rouages pour mettre en œuvre la stratégie décidée par le centre. L'ordre nouveau a déjà fait de l'Égypte une courroie de transmission, et de la Ligue elle-même un relais de l'ordre global. L'Égypte récupère ainsi le rôle qui a été le sien entre 1945 et 1952. Elle ne saurait prétendre, pour des raisons diverses, au rôle du centre régional. Israël conservera très probablement cette position puisque c'est lui qui détient la force de dissuasion régionale et que c'est à lui que revient la sécurité dans la région avec la complicité des deux autres membres de la triade (40).

(38) Voir à ce propos IMPERIALI et AGATE, in *European Foreign Policy-making and the Arabo-Israeli conflict*, Allen and Pijpers Editors, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 9-10.

(39) Voir à ce propos *Système régional arabe*, sous la direction de FLORY M., et AGATE P.S, Editions du CNRS, 1989.

(40) C'est d'ailleurs dans ce but et dans les perspectives d'une telle articulation que le Congrès des USA a pris la décision d'exempter Israël et plus particulièrement la région de Néguev où se trouvent les installations nucléaires, de toute surveillance des satellites américains.

L'Égypte, avec l'appui de l'Arabie Saoudite, se contenterait de canaliser les décisions du système régional arabe dans le sens de la stratégie globale décidée à Washington.

Le monde arabe apparaît ainsi comme le grand perdant. Son talon d'Achille reste le régime saoudien. La démonstration faite dans le Golfe a créé un précédent et a donné aux monarchies pétrolières une confiance sans faille dans l'ordre nouveau. Celles-ci ont depuis fait abstraction du projet sécuritaire arabe tel qu'il a été conçu à Damas en mars 1991, pour le remplacer par une série d'accords bilatéraux avec des puissances occidentales principalement avec les USA (41). C'est au moment où Israël se renforce démographiquement, militairement et stratégiquement que le système régional arabe, dont le conflit israélo-arabe fut la raison d'être pendant quatre décennies, se trouve désagrégé par l'antagonisme des régimes et l'égoïsme étatique territorial.

L'adhésion de la Russie à la constellation occidentale a eu comme effet direct de stabiliser l'ordre régional. Celui-ci assure en définitive la soustraction de la plus importante richesse au contrôle des peuples arabes. La « collective security » dont l'idée remonte à la réunion de Malte entre les deux présidents Bush et Gorbatchev, renforcée ensuite par les accords de Washington conclus au mois de Juin 1992 lors de la visite du président russe aux USA, constitue *de facto* le pilier d'un ordre nouveau/ancien qui avait été perturbé après la deuxième guerre mondiale par la restructuration bipolaire.

Autre conséquence de la guerre du Golfe, celle-ci a mis à nu la crise du système arabe et a affaibli la nation arabe au profit des Etats territoriaux. L'impact de la bipolarité à l'échelle régionale a contribué à conduire le système arabe dans l'impasse tandis que l'ordre mondial et régional nouveaux l'ont jusqu'à présent paralysé. Le maintien sinon le renforcement de l'économie rentière et l'absence d'une action arabe commune rendent la création d'un vaste espace économique arabe improbable (42). Un tel morcellement servira-t-il la stabilité et la paix dans la région ? Rien n'est moins sûr !

Janvier 1992.

(41) Un accord de sécurité américano-koweïtien pour une durée de dix ans a été signé le 19 septembre 1991. C'est également le cas de la Grande Bretagne et de la France qui a signé depuis des accords avec Oman, Les Emirats arabes unis et le Koweït.

(42) V. AGATE P.S., « La coopération CEE/UMA : alternative ou morcellement - in AAN 1990, Ed. CNRS, Paris, 1992, pp. 113-126.