

L'ONU ET L'IRAK II

par

Rafâa Ben Achour

Professeur à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis

Résumé : L'ONU est entrée avec la deuxième guerre du Golfe, déclenchée de manière unilatérale par les États-Unis, le 20 mars 2003, dans une nouvelle phase de turbulences. L'Organisation mondiale a échoué à empêcher la guerre et ses conséquences tragiques pour le peuple irakien. Après la guerre, l'ONU n'est non seulement pas parvenue à s'imposer encore comme premier responsable du rétablissement de la paix malgré une réanimation de son rôle, mais surtout, elle a largement contribué à légaliser le fait accompli américain.

Créée au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'Organisation des Nations Unies repose sur un certain nombre d'idéaux nobles, ambitieux et généreux dont notamment et surtout, l'idéal de « *préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances* »¹. Pour atteindre cet idéal, les « *peuples des Nations Unies* » se sont engagés, par le biais de leurs gouvernements « *à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun* » et « *à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples* »².

Les buts et principes de l'ONU ne sont qu'une traduction de cette volonté de conjurer définitivement le démon de la guerre. En effet, le but premier de l'ONU est de « *maintenir la paix et la sécurité internationales* ». De ce fait, la nouvelle organisation mondiale est avant tout une organisation des *Nations unies contre la guerre* : contre la guerre passée, mais aussi contre les guerres futures qu'il s'agit de prévenir, en agissant sur leurs causes, et le cas échéant, de stopper en réprimant les actes d'agression.

Dans le but du maintien de la paix et de la sécurité internationales, les membres de l'ONU doivent non seulement coexister les uns avec les autres en paix, mais aussi agir de concert pour que règnent entre eux des « *relations amicales* » fondées sur le respect de la souveraineté et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

C'est donc logiquement que la guerre est mise hors la loi. Non seulement le recours à l'emploi de la force est prohibé, mais aussi la menace de l'emploi de la force est proscrite, de même que la légitime défense est strictement réglementée. Quant à la pseudo légitime défense préventive, elle constitue purement et simplement une hérésie.

Pour donner effet à l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force, la Charte a créé un système, dit de « *la sécurité collective* » qui a pour noyau le Conseil de sécurité. Cet organe bénéficie du monopole du recours légitime à la force armée et assume au nom de la communauté internationale, à l'exclusion de tout Etat ou de tout autre organe, « *la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales* ».

Malheureusement, le système de la sécurité collective a très peu fonctionné et a été tenu en échec par la guerre froide, ce qui n'a pas manqué de ternir l'image de l'ONU pendant plus de quarante ans.

¹ Préambule de la Charte.

² *Ibid.*

Une fois la guerre froide terminée, l'ONU a connu un renouveau certain concrétisé notamment par la solution de plusieurs conflits régionaux nés lors de la période de la guerre froide (Angola, Afghanistan, Namibie, Cambodge, Mozambique, Somalie, etc.), la réunion du Conseil de sécurité au niveau des Chefs d'État et de gouvernement le 21 juillet 1992, la tenue du sommet du millénaire, l'adoption des agendas de la paix et du développement.

Cette nouvelle ère de l'ONU n'a malheureusement pas duré longtemps. En effet, l'Organisation mondiale est entrée avec la deuxième guerre du Golfe, déclenchée de manière unilatérale par les États-Unis, le 20 mars 2003, après avoir échoué à obtenir une autorisation du Conseil de sécurité semblable à celle donnée en 1990 par la résolution 678, dans une nouvelle phase de turbulences. La guerre américaine a jeté pendant des mois des doutes sur le rôle de l'ONU, sur sa crédibilité et sur sa capacité à assumer ce pourquoi elle a été créée en 1945 à savoir : le maintien de la paix et de la sécurité internationales et la lutte contre l'agression. Citons à titre d'illustration de ce sentiment, ce passage du rapport annuel de M. Kofi Annan présenté à l'ouverture de la 57^{ème} session : « *Dans le domaine de la paix et de la sécurité, le moins qu'on puisse dire est que l'année écoulée n'a pas été une année facile pour les Nations Unies. La guerre d'Iraq a mis à rude épreuve le principe de la sécurité collective et la force morale de l'Organisation. Rares sont les moments de ses 58 années d'histoire où son avenir a inspiré tant de doutes* ».

Avant le déclenchement des hostilités, l'ONU a certes résisté au diktat américain, mais elle a échoué à empêcher la guerre et ses conséquences tragiques pour le peuple irakien³. Mais après la guerre, l'ONU n'est non seulement pas parvenue à s'imposer encore comme premier responsable du rétablissement de la paix malgré une réanimation de son rôle (II), mais surtout, elle a largement contribué à légaliser le fait accompli américain (I).

I. – LA RECONNAISSANCE DU FAIT ACCOMPLI AMERICAIN

Après la chute du régime irakien le 9 avril 2003, les États-Unis ont opposé une fin de non recevoir à tous les appels lancés, même par leurs alliés les plus fidèles (Espagne et Royaume-Uni) à confier à l'ONU la gestion de l'après guerre. Dans l'esprit des dirigeants américains, les États-Unis avaient remporté une victoire militaire dont les dividendes devaient leur revenir à eux seuls. Le seul rôle de l'ONU consisterait dans la fourniture de l'aide humanitaire sous le contrôle du Pentagone.

Mais la situation d'après guerre s'est révélée beaucoup plus compliquée que ne le croyaient les Américains. Ces derniers confrontés à des problèmes de sécurité, de ravitaillement, de santé publique, seront obligés de faire des concessions à l'ONU et de lui accorder un rôle de plus en plus important.

Dans un premier temps, les États-Unis ont demandé à ce que le Conseil de sécurité se contente de lever les sanctions en vigueur contre l'Irak depuis 1990, mais les membres du Conseil ont réussi à faire dépendre la levée des sanctions de la reconnaissance d'un rôle accru à l'ONU. En contrepartie, les États-Unis ont obtenu une reconnaissance officielle de leur occupation de l'Irak. C'est ainsi que la résolution N° 1483 du 22 mai 2003⁴ a pu être adoptée.

La résolution 1483 (2003)

Le 22 mai 2003, la diplomatie américaine a obtenu la revanche qu'elle recherchait à l'ONU. En effet, deux mois à peine après avoir déclenché la guerre sans autorisation du Conseil de sécurité, les États-Unis sont parvenus à amener le Conseil à donner une certaine légitimité à leur guerre, puisque l'instance onusienne a été amenée à leur confier dans la résolution 1483 la reconstruction de l'Irak qu'ils ont détruit, l'exploitation des ressources pétrolières qu'ils voulaient contrôler et l'organisation en coopération avec l'ONU d'un processus politique devant amener à des élections et à la formation d'un gouvernement démocratique.

³ Voir notre article paru dans *cette revue*, avril 2003.

⁴ Texte disponible sur le site des Nations Unies à partir de la page < <http://www.un.org/french/docs/sc/2003/cs2003.htm> >.

La résolution 1483 ne fait en réalité qu'entériner la prise de contrôle de l'Irak par la « *puissance occupante* » dénommée désormais « *l'Autorité* » au lieu de placer l'Irak sous une administration internationale, à l'instar de ce qui s'est passé avec succès au Timor oriental ou au Kosovo, ou, pourquoi pas, sous tutelle de l'ONU.

Dans cette résolution, le Conseil de sécurité adhère donc à la demande américaine et décide la levée des sanctions imposées à l'Irak « *à l'exception des interdictions frappant la vente ou la fourniture à l'Iraq d'armes et de matériel connexe* ». Le Conseil dans cette même résolution instaure une phase de sortie du programme « *pétrole contre nourriture* » d'une durée de six mois après laquelle le programme sera dissout et prévoit le transfert des soldes des comptes séquestres du programme « *aussitôt que possible au Fonds de développement pour l'Irak* » géré par « *les puissances occupantes agissant sous un commandement unifié* » appelées dans la résolution « *l'Autorité* ». Enfin, la résolution attribue un rôle à l'ONU plus important que celui qui lui était réservé initialement avec la nomination d'un Représentant spécial « *qui aura la responsabilité de faire régulièrement rapport au Conseil sur les activités qu'il mènera au titre de la présente résolution, de coordonner l'action des Nations Unies au lendemain du conflit en Irak, d'assurer la coordination des efforts déployés par les organismes des Nations Unies et les organisations internationales fournissant une aide humanitaire et facilitant les activités de reconstruction en Irak et ce, en coordination avec l'autorité, de venir en aide à la population iraquienne* ». Le représentant spécial est aussi appelé à œuvrer « *sans relâche avec l'Autorité, le peuple iraquien et les autres entités concernées au rétablissement des institutions nationales et locales ou à la création de telles institutions, permettant la mise en place d'un gouvernement représentatif [...] reconnu par la communauté internationale* ».

La victoire remportée par la diplomatie américaine suite au vote, le 22 mai 2003 de la résolution 1483 sera suivie d'une autre réalisée le 16 octobre 2003, suite au vote unanime de la résolution N° 1511⁵.

La résolution 1511 (2003)

Moyennant une petite concession accordée à l'ONU, les États-Unis sont parvenus une deuxième fois à faire triompher leurs thèses et à obtenir le feu vert de la communauté internationale pour la mise en place d'une la force multinationale à laquelle les États membres de l'ONU sont appelés à « *fournir une assistance [...] y compris des forces militaires* », et surtout pour en assurer seuls le commandement à l'exclusion de l'ONU ou toute autre autorité. Dans la résolution, le Conseil de sécurité « *considère que la sécurité et la stabilité conditionnent l'aboutissement du processus politique [...] et l'aptitude de l'application de la résolution 1483 (2003), et autorise une force multinationale, sous commandement unifié, à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Irak* ».

La résolution 1511 accède à une autre exigence américaine et ne fixe aucun délai à « *l'Autorité provisoire de la coalition* » pour transférer la direction des affaires irakiennes aux Irakiens. En effet, la résolution prend soin de souligner ce que la résolution 1483 a déjà consacré à savoir que « *l'Autorité provisoire de la coalition (l'Autorité) exerce à titre temporaire les responsabilités, pouvoirs et obligations au regard du droit international applicable qui sont reconnus et énoncés dans la résolution 1483 (2003)* » et la résolution d'ajouter que cet exercice n'est enserré dans aucun calendrier et n'obéit à aucun délai et qu'il se poursuivra « *[j]usqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité* ». La seule obligation, à vrai dire très peu contraignante, mise à la charge des États-Unis consiste à rendre compte au Conseil de sécurité « *selon qu'il conviendra et tous les six mois au moins, des efforts et des progrès accomplis* » par la force multinationale. Par ailleurs, le Conseil « *décide de réexaminer les besoins et la mission de la force multinationale [...] un an au plus tard à compter de la date de la présente résolution* ». D'ici cette date, beaucoup d'eau du Tigre et de l'Euphrate aura coulé sous les ponts de Bagdad.

Parallèlement aux États-Unis, le Conseil de gouvernement irakien, mis en place par l'Autorité, reçoit dans la résolution une nouvelle légitimation, puisque le Conseil de sécurité « *[s]e félicite de la réaction positive qu'a inspirée à la communauté internationale [...] la mise en place du Conseil de gouvernement largement représentatif* » et « *[a]ppuie les efforts que fait le Conseil de gouvernement*

⁵ Projet présenté par Le Cameroun, l'Espagne, Les EU et le RU. Texte disponible sur le site des Nations Unies, à partir de la page < <http://www.un.org/french/docs/sc/2003/cs2003.htm> >.

pour mobiliser le peuple iraquien [...] ». Le qualificatif de représentatif utilisé déjà par la résolution N° 1500 du 14 août 2003⁶, pour ce Conseil ne manque pas d'étonner tout observateur de l'attitude ferme affichée ces dernières années à l'égard des gouvernements non issus d'élections « *honnêtes et périodiques* ». Ainsi, le Conseil de sécurité délivre une présomption de représentativité et de respectabilité à une autorité sans pouvoir réel installée par des forces d'occupation. Un délai aussi souple que celui fixé aux Américains est imparti au Conseil, puisque ce dernier est invité « *à lui communiquer, au plus tard le 15 décembre 2003 [...] un calendrier et un programme aux fins de rédaction d'une nouvelle constitution* ». Il s'agit donc simplement de présenter un calendrier. Quant au processus de rédaction de la constitution il pourra durer des années.

La résolution 1511 donne satisfaction aux États-Unis sur un dernier point. Il s'agit du leitmotiv de la politique américaine depuis le 11 septembre 2001, c'est-à-dire le terrorisme. La série d'attentats perpétrés aux mois d'août, septembre et octobre 2003 sont condamnés « *sans hésitation* » et une « *demande* » est adressée « *aux États membres d'empêcher que des terroristes empruntent leur territoire pour pénétrer en Iraq, que des armes leur soient livrées et qu'ils bénéficient d'appui financier* » et « *qu'il importe de renforcer à cet égard la coopération des pays de la région, en particulier des voisins de l'Iraq* ». Il n'y a certes aucune référence explicite à la Syrie, mais il n'est pas besoin de démonstrations savantes pour deviner qui est visé par cette disposition⁷. La Syrie a pourtant voté la résolution.

Ainsi, les États-Unis qui n'avaient besoin de revenir à l'ONU que pour faire lever les sanctions ont réussi à obtenir d'une part deux résolutions de légitimation et de légalisation de portée beaucoup plus vaste que leurs prétentions initiales et d'autre part à neutraliser le front du refus des membres permanents et non permanents du Conseil de sécurité. L'axe Paris, Berlin, Moscou l'ex « *camp de la paix* » ne tenait plus à se trouver de nouveau en confrontation avec les maîtres du monde⁸.

Malgré ces deux victoires, les Américains seront obligés de revenir à l'ONU et de lui reconnaître un rôle encore plus important.

II. – LA REANIMATION DE L'ONU

Cantonnée au début à un rôle strictement humanitaire et de gestion du programme « *pétrole contre nourriture* »⁹, l'ONU a vu son rôle s'affirmer d'une résolution à une autre. La situation sur le terrain, de plus en plus intenable par les seuls Américains d'une part et la volonté de briser la coalition franco-germano russe d'autre part ont incité l'administration américaine à jeter du lest et à reconnaître à l'ONU, initialement mise en quarantaine en raison de son refus d'autoriser le recours unilatéral à la force, un certain rôle. La réanimation de l'ONU sera progressive mais toujours très en deçà des exigences de la stricte légalité internationale.

⁶ La résolution 1500, adoptée par 14 voix et une abstention, celle de la Syrie, a été présentée par l'Espagne, les EU et le RU. Elle « *se félicite de l'établissement, le 13 juillet 2003, du Conseil de gouvernement en Iraq, largement représentatif, qui marque une étape importante vers la formation par le peuple iraquien d'un gouvernement représentatif internationalement reconnu qui exercera la souveraineté de l'Iraq* ». Texte disponible sur le site des Nations Unies, à partir de la page < <http://www.un.org/french/docs/sc/2003/cs2003.htm> >.

⁷ Comme le montrent d'ailleurs les récentes sanctions unilatérales prises par les États-Unis à l'encontre de ce pays. Voir *Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003*, spéc. Sec. 4, par. 9. Texte disponible sur le site de la Chambre des Représentants : < http://www.house.gov/international_relations/sub1008.PDF >.

⁸ Expliquant le vote de la France, de la Russie et de l'Allemagne, M. Jean-Marc de la Sablière, délégué de la France, a déclaré que la France, l'Allemagne et la Fédération de Russie ont choisi de soutenir la résolution et ont dans le même temps rendu public une déclaration commune. Il a estimé que le texte de la résolution aurait dû aller plus loin, en fixant notamment des échéances plus contraignantes et plus rapprochées. Selon lui, les Nations Unies doivent jouer un rôle directeur pour mener à bien le processus politique. La France, ajoute-t-il, se félicite que les auteurs de la résolution aient tenu compte d'un certain nombre d'amendements présentés notamment en ce qui concerne le rôle du Secrétaire général, du Conseil de sécurité ou encore du Fonds de développement pour l'Irak. Dans le contexte d'extrême tension au Moyen-Orient, La France a tenu à privilégier l'unité du Conseil de sécurité votant en faveur de cette résolution ». Cf. Communiqué de presse CS/2570 du 16 octobre 2003, < <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2003/CS2570.doc.htm> >.

⁹ Cf. les résolutions 1472 et 1483 du 28 mars et du 22 mai 2003. Textes disponibles sur le site des Nations Unies, à partir de la page < <http://www.un.org/french/docs/sc/2003/cs2003.htm> >.

La résolution 1483 (2003)

C'est par la résolution 1483 que l'ONU est timidement réintroduite sur la scène irakienne. Dans cette résolution, le Conseil « [d]emande au Secrétaire général de désigner un représentant spécial pour l'Iraq »¹⁰ qui n'a en réalité que peu de pouvoirs, car outre son rôle de coordonnateur de l'action humanitaire, il est chargé d'œuvrer « sans relâche avec l'Autorité, le peuple irakien et les autres parties concernées à la création et au rétablissement d'institutions nationales et locales [...] ».

En réalité, ce n'est qu'avec l'adoption de la résolution N° 1500 le 14 août 2003¹¹ que l'ONU fera sa véritable résurrection. Tout d'abord, le rôle de l'ONU est qualifié dans le préambule de « *crucial* » alors que les Etats-Unis ne voulaient entendre parler que d'un rôle « *vital* ». Ensuite, et c'est le plus important, une « *Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq* » est créée pour une période initiale de 12 mois. Conformément aux propositions contenues dans le rapport du Secrétaire général en date du 15 juillet 2003. Ce dernier avait prévu, du fait de l'étendue des responsabilités qui seraient confiées à la mission de la doter d'un personnel civil dont l'effectif dépasserait 300 personnes.

La résolution 1511 (2003)

Avec la résolution 1511, un pas supplémentaire est franchi. En effet, le Conseil de sécurité « se déclare résolu à ce que l'organisation des Nations Unies, agissant par l'intermédiaire du Secrétaire général, de son Représentant spécial et de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, renforce son rôle crucial en Iraq [...] ». Ainsi, le mandat de l'ONU, sans dépasser le cadre étroit tracé par la résolution 1483, s'étend petit à petit et l'ONU se trouve de nouveau impliquée dans l'affaire irakienne.

La question qui se pose au terme de cette analyse des différentes résolutions du Conseil de sécurité consécutives à la chute du régime de Saddam Hussein, consiste à savoir si la réanimation de l'ONU doit être rattachée à un geste de bonne volonté des États-Unis ou au contraire parce que ces derniers, de plus en plus embourbés en Irak¹², n'ont plus le choix et ne peuvent plus se passer du concours de l'ONU pour pouvoir se désengager quelque peu. La réanimation est-elle une revitalisation de l'ONU et débouchera-t-elle sur un regain de crédibilité de l'Organisation mondiale ? Nous ne pouvons que l'espérer malgré tous les doutes que nous éprouvons. Soyons aussi optimiste que le Secrétaire général lorsqu'il affirme : « *Et pourtant, l'ONU sortira plus forte de cette épreuve si, portant un regard lucide sur ce qui s'est passé, nous réfléchissons à ce que nous voulons qu'elle devienne et commençons à agir en conséquence* »¹³.

* * *

© 2003 Rafâa Ben Achour. Tous droits réservés.

Mode officiel de citation :

BEN ACHOUR Rafâa. - « L'ONU et l'Irak II ». - *Actualité et Droit International*, novembre 2003. [http://www.ridi.org/adi].

¹⁰ M. Sergio Viera De Mello, Haut Commissaire des NU pour les droits de l'homme, a été nommé le 27 mai 2003, Représentant spécial. Il est décédé le 19 août 2003 suite à l'attentat contre le siège des Nations Unies à Bagdad. M. Ramiro Lopes de Silva du Portugal a été désigné pour lui succéder.

¹¹ Texte disponible sur le site des Nations Unies, à partir de la page < <http://www.un.org/french/docs/sc/2003/cs2003.htm> >.

¹² Pour la période allant du 1^{er} mai au 15 octobre 2003, les Américains avancent le chiffre de 101 soldats américains tués lors de combats. Voir aussi *Le Monde*, 11 novembre 2003.

¹³ Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation (2003), Doc. ONU A/58/1, 28 août 2003, par. 2. Texte disponible sur le site des Nations Unies, à partir de la page < <http://www.un.org/french/documents/secretariat.htm> >.