

LA RESOLUTION 1701 (2006) DU CONSEIL DE SECURITE TROP TARD ET TROP PEU !

par

Rafaâ Ben Achour

Professeur à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis
Détaché auprès de l'Université du Roi Saoud à Riyadh

Résumé : Une nouvelle guerre israélo – arabe a éclaté le 12 juillet 2006. C'est la sixième du genre, depuis la proclamation de l'Etat d'Israël, mais elle est bien différente de ses devancières à plusieurs égards. Ce n'est qu'au trentième jour du conflit, après des semaines d'âpres négociations, que le Conseil de sécurité des Nations Unies est arrivé à adopter, à l'unanimité de ses membres, la résolution 1701 (2006) du 12 août 2006, dans laquelle il appelle à une « *cessation totale des hostilités* ». Tout de suite après l'adoption de la résolution 1701, aussi bien le Liban qu'Israël y ont vu, malgré des critiques et des réserves, une consécration de leurs thèses. En fait, et comme cela arrive très souvent, la résolution se caractérise par son équilibrisme et essaye de satisfaire les deux parties à la fois. Mais même si la résolution 1701 ne satisfait pas totalement les deux belligérants, chacun d'eux l'a acceptée et s'est engagé à la respecter. Cette résolution, dont le fondement est ambigu, retient l'attention par ses apports et par ses insuffisances.

Une nouvelle guerre israélo – arabe a éclaté le 12 juillet 2006. C'est la sixième du genre¹, depuis la proclamation de l'Etat d'Israël, compte non tenu de la guerre larvée qui a lieu depuis des années en dépit de la conclusion de plusieurs accords de paix, entre Israéliens et Palestiniens dans les territoires occupés ou dans les territoires relevant de l'Autorité nationale palestinienne².

Aux origines de cette nouvelle guerre se trouve une embuscade du *Hezbollah*, qui a tué 6 soldats israéliens et en a capturé deux autres. Exigeant la libération de ses prisonniers, Israël lance une opération de grande envergure contre le Liban, par air et par mer et se déclare en état de légitime défense.

Mais cette sixième guerre est bien différente de ses devancières à plusieurs égards. Tout d'abord, elle n'a pas mis aux prises, comme les autres fois, une ou plusieurs armées régulières arabes d'une part, et l'armée israélienne d'autre part : les belligérants étaient d'un côté l'armée régulière israélienne, réputée l'une des plus fortes et les mieux équipées du monde, et d'un autre côté, le mouvement de résistance libanais le *Hezbollah* (parti de Dieu) implanté notamment au sud Liban. Ensuite, cette sixième guerre n'a pas eu seulement pour champ de bataille le territoire d'un Etat arabe, le Liban. Des territoires israéliens situés au nord de l'Etat hébreu ont essuyé les tirs de missiles du *Hezbollah* et subi des dégâts importants sur le plan matériel et humain, notamment la ville de Haïfa, qui se trouve à la frontière entre le Liban et Israël. Enfin, cette guerre s'est poursuivie pendant plus d'un mois entier³, avec son lot de morts, de blessés, de personnes déplacées, de non respect des règles du droit de la

¹ Les guerres précédentes sont celles de 1948, 1958 (guerre de Suez), 1967 (guerre des six jours), 1973 (guerre du Ramadhan ou du Kippour) et 1982 (guerre du Liban).

² L'un des plus récents épisodes de cette guerre est l'opération baptisée « pluies d'été » déclenchée le 28 juin 2006 à Gaza en vertu de laquelle l'armée israélienne envahit le territoire.

³ D'après la lettre adressée le 12 août 2006, par le Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité (S/2006/647), la cessation des hostilités est entrée en vigueur le 14 août 2006 à 5 heures GMT, « *c'est-à-dire au jour et à l'heure convenus par les Premiers Ministres libanais et israélien à l'issue des discussions qu'ils ont eues avec moi après l'adoption de la résolution* ».

guerre, de destructions, sans que la communauté internationale ne réussisse à réagir, et surtout sans que son organe à qui incombe la « *responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales* », le Conseil de sécurité, n'arrive à se mettre d'accord sur une résolution demandant un cessez-le-feu⁴.

En effet l'accord au sein du Conseil a été tardif et ce n'est qu'au trentième jour du conflit, après des semaines d'âpres négociations, qu'il est arrivé à adopter, à l'unanimité de ses membres⁵, la résolution 1701 (2006) du 12 août 2006, parrainée par le Danemark, les États-Unis, la France, la Grèce, la Slovaquie, et le Royaume-Uni, dans laquelle il appelle à une « *cessation totale des hostilités* » fondée sur « *la cessation immédiate par le Hezbollah de toutes les attaques* » et « *la cessation immédiate par Israël de toutes les offensives militaires* »⁶. Cette résolution ne se contente pas en réalité d'appeler à la cessation des hostilités. Elle essaye aussi de régler un certain nombre de problèmes entre le Liban et Israël et de jeter les bases d'une solution à long terme du conflit.

Tout de suite après l'adoption de la résolution 1701, aussi bien le Liban qu'Israël y ont vu, malgré des critiques et des réserves, une consécration de leurs thèses⁷. En fait, et comme cela arrive très souvent, la résolution se caractérise par son équilibrisme et essaye de satisfaire les deux parties à la fois.

Mais même si la résolution 1701 ne satisfait pas totalement les deux belligérants, chacun d'eux l'a acceptée et s'est engagé à la respecter. Il faut cependant noter que les discussions informelles au sein du Conseil de sécurité ainsi que les premiers projets élaborés par les Français et les Américains avaient été nettement favorables à Israël et ont ignoré la plupart des revendications libanaises présentées lors de la Conférence de Rome le 26 juillet 2006⁸, par le Président du Conseil libanais, Foued Siniora⁹. Ce n'est qu'après l'entrée en lice des émissaires de la Ligue des États arabes,

⁴ Dans son rapport du 12 septembre 2006, S/2006/730, le Secrétaire général donne le bilan suivant de la guerre : « 1 187 morts et 4 092 blessés, dont un grand nombre d'enfants. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires estime qu'entre le 12 juillet et le 14 août, 1 million de Libanais ont été déplacés, dont quelque 735 000 ont cherché refuge au Liban et 230 000 à l'étranger, le déplacement secondaire d'environ 16 000 réfugiés palestiniens étant compris dans ces chiffres. La cessation des hostilités le 14 août a entraîné le retour massif des personnes déplacées et des réfugiés dans leur région d'origine. Selon le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, environ 90 % des personnes qui ont été déplacées au Liban durant les hostilités – quelque 900 000 personnes, soit un quart de la population – étaient rentrées chez elles ou se trouvaient à proximité de chez elles quelques jours après le cessez-le-feu. À la fin du mois d'août, le nombre des personnes qui étaient encore déplacées se situait, selon les estimations, entre 100 000 et 150 000 ». Pour les pertes matérielles, « Au Liban, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires estime que le conflit a causé des dégâts matériels d'un montant de 3,6 milliards de dollars, dus notamment à la destruction de 80 ponts, de 600 kilomètres de routes, de 900 usines, marchés, exploitations agricoles et locaux commerciaux, de 31 aéroports, ports, stations d'épuration des eaux usées, barrages et centrales électriques, et de 25 stations-service. Le taux de chômage est actuellement de 75 % dans certaines régions du pays. On estime que 15 000 habitations ont été détruites ».

Du côté israélien « 43 civils et 117 membres des Forces de défense israéliennes (FDI) ont été tués entre le 12 juillet et le 14 août. Outre le grand nombre de personnes qui ont dû être soignées parce qu'elles étaient en état de choc et angoissées, 68 Israéliens ont été modérément blessés et 33 grièvement. Pendant cette période, selon les statistiques officielles israéliennes, 3 970 roquettes ont été tirées sur Israël, dont 901 en zone urbaine; 300 000 habitants ont été déplacés et plus d'un million ont été contraints de vivre pendant un certain temps dans des abris ».

⁵ En plus des cinq membres permanents, il s'agit des dix membres suivants : Argentine, République du Congo, Grèce, Qatar, Danemark, Ghana, Japon, Slovaquie, Pérou, République-Unie de Tanzanie.

⁶ Le Secrétaire général a salué « sans réserves » la résolution sur la crise au Liban, espérant que la cessation des hostilités pourrait conduire à régler la crise sous-jacente au Moyen-Orient. Il n'a toutefois pas caché sa « *profonde déception* » du fait que le Conseil de sécurité ne se soit pas prononcé plus tôt. « *Tous les membres de ce Conseil doivent être conscients que son incapacité à agir plus tôt a profondément ébranlé la confiance de par le monde en son autorité et son intégrité* », a-t-il estimé, déplorant le nombre de victimes civiles au long d'un mois de conflit, en particulier parmi les enfants.

⁷ Le 12 août, le Gouvernement libanais a annoncé qu'il acceptait la résolution 1701 (2006). Le 13 août, le Gouvernement israélien a annoncé qu'il se conformerait à ses obligations telles qu'elles ressortent de cette résolution. Cf. *Rapport du Secrétaire général* (S/2006/670) du 18 Août 2006.

⁸ Cette Conférence a réuni 15 pays à savoir : Italie, États-Unis, Canada, Chypre, Égypte, France, Allemagne, Grèce, Jordanie, Russie, Arabie Saoudite, Espagne, Turquie, Royaume Uni, Liban ainsi que l'Union européenne (Haut représentant/présidence finlandaise/commission) et la Banque mondiale. Cf. déclaration finale : http://www.diplomatie.gouv.fr/tr/pays-zones-geo_833/liban_418/communaute-internationale-liban_4377/conference-rome-declaration-finale-26.07.06_39532.html.

⁹ Le Président du Conseil libanais a présenté le plan suivant :

- 1 Un cessez-le-feu immédiat et une déclaration d'accord sur les points suivants :
- 2 La libération des prisonniers et détenus libanais et israéliens sous la supervision de la Croix-Rouge ;
- 3 Le retrait de l'armée israélienne derrière la Ligne bleue ;

dépêchés à New York par le Conseil de l'organisation panarabe réuni à Beyrouth¹⁰, que la donne a changé et qu'une certaine opposition franco-américaine a abouti à la rédaction d'un nouveau projet beaucoup plus équilibré et complet qui fera en fin de compte l'unanimité aussi bien au sein de Conseil que de la part des belligérants.

La résolution 1701, dont le fondement est ambigu (I), retient l'attention par ses apports (II) et par ses insuffisances (III). Elle préconise un cessez-le-feu sans cependant fermer la porte à la reprise des hostilités. Elle prévoit le retrait israélien du Liban en contrepartie d'un déploiement de l'armée libanaise et de la Finul. Elle transforme le mandat de la Finul. En même temps, la résolution laisse nombre de problèmes en suspend, dont notamment le problème des prisonniers libanais en Israël ou encore la cruciale question de la souveraineté sur les fermes de Chebaa.

I. – FONDEMENTS DE LA RESOLUTION 1701

Les travaux du Conseil de sécurité se sont orientés au début dans le sens de l'adoption d'une résolution sur la base du chapitre VII de la Charte conférant à une force multinationale des prérogatives coercitives à l'égard du Hezbollah. Dans un premier temps, la France et les Etats-Unis s'étaient mis d'accord sur cette approche. Il n'y avait entre eux qu'un seul point de divergence relatif au calendrier de l'intervention du Conseil de sécurité. Alors que les Etats-Unis étaient favorables à une intervention tardive du Conseil et jugeaient que le cessez-le-feu ne constituait pas une urgence afin de laisser le temps à Israël de mener à terme ses objectifs militaires, à savoir l'élimination du *Hezbollah*, la France estimait au contraire l'intervention du Conseil vitale et prônait un cessez-le-feu complet et immédiat.

Cette première approche franco-américaine a fait l'objet d'une ferme opposition de la part du gouvernement libanais. De même la Russie a exprimé son refus de voter en faveur d'une résolution qui n'avait aucune chance d'être appliquée et qui ne faisait que consacrer la thèse israélienne.

Après d'âpres négociations, une nouvelle approche fut adoptée et un accord général a pu se faire sur ce qui sera la résolution 1701. Celle-ci ne contient aucune référence à une disposition précise de la Charte (A). Par contre, elle mentionne toutes les résolutions antérieures du Conseil de sécurité relative au Liban (B).

4 *Le retour des personnes déplacées à leurs villages ;*

5 *Un engagement du Conseil de sécurité de placer les Fermes de Chebaa et les Collines de Kfarchouba sous la juridiction de l'ONU jusqu'à ce que la délimitation du territoire soit achevée, avec un accès aux propriétaires terriens libanais sur ce territoire ;*

6 *Le gouvernement s'engage à déployer ses forces légitimes sur tout son territoire ainsi que le prévoient les Accords de Taëf ;*

7 *Le renforcement de la Force internationale au Sud- Liban (FINUL) afin d'entreprendre des mesures humanitaires et garantir la sécurité ;
Le gouvernement libanais a demandé aussi un engagement de la communauté internationale pour la reconstruction du Liban.*

Cf : <http://www.libanoscopie.com/FullDoc.asp?Doccode=1006&Cat=1>.

¹⁰ Réuni à Beyrouth le 7 août 2006, au niveau des ministres des affaires étrangères, le Conseil de la Ligue des Etats arabes décida de dépêcher à New York une délégation composée des MAE du Qatar (membre du conseil de sécurité) des Emirats arabes Unis et du Secrétaire général de la Ligue pour soutenir le plan Siniora. A la suite de la réunion des émissaires arabes avec les représentants des 5 membres permanents du Conseil de sécurité, l'ambassadeur de France à l'ONU, Jean-Marc de La Sablière déclara « *Le projet de résolution franco-américain sur le Liban va être amendé. Il tiendra compte des objections du Liban et de la Ligue arabe... Le problème pour nous est de produire le meilleur texte possible et de prendre en considération les préoccupations de tous* ».

A. - l'absence de référence à la Charte

Le Conseil de sécurité dispose d'un pouvoir discrétionnaire de qualification¹¹, mais rien ne l'oblige à situer son action dans un cadre formel précis (chapitre VI : règlement pacifique des différends ou chapitre VII : action en cas d'agression, de menace de rupture de la paix ou de rupture de la paix). Comme nombre des résolutions du Conseil de sécurité, la 1701 (2006) ne précise pas le fondement constitutionnel de l'intervention du Conseil. Il est simplement indiqué à la fin du préambule de la résolution, que le Conseil « conscient de la responsabilité qui lui incombe d'aider à garantir un cessez-le-feu permanent et une solution à long terme au conflit », considère « que la situation au Liban constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales ».

Cette manière de procéder du Conseil de sécurité qui consiste à qualifier une situation de « menace à la paix et à la sécurité internationales » sans pour autant viser le chapitre ou l'article de la Charte sur la base duquel il fonde sa compétence est assez fréquente aussi bien dans la pratique du Conseil antérieure à la fin de la guerre froide que dans sa pratique postérieure à cette période. En ce domaine ; la pratique du Conseil est « largement empirique et flexible »¹². Il s'agit pour lui d'une technique assez commode pour éviter la paralysie qui pourrait résulter d'une grande précision référentielle, une technique qui laisse la porte ouverte à l'interprétation et à l'adaptation de l'action en fonction des circonstances, si bien qu'il est impossible de tirer un sens unique à la pratique. Il s'agit de juger et d'apprécier au cas par cas. Comme le note très justement Jean-Marc Sorel, « l'absence de précision de la part du Conseil de sécurité dans ses résolutions a dilué la menace dans un univers large aux limites imprécises où il n'est guère facile de savoir à quelle étape de la thérapie nous nous trouvons »¹³.

Dans le cas de la guerre du Liban, les discussions qui ont précédé l'adoption de la résolution 1701 montrent que celle-ci se situe dans le cadre du chapitre VI. Durant les négociations préalables, le Liban avait clairement exprimé son opposition à toute résolution fondée sur le chapitre VII. Plusieurs membres du Conseil, dont la Russie et la Chine, se sont ralliés à cette position, d'où le changement d'approche franco-américain. Malgré cela, la résolution utilise les termes de l'article 39 et non pas ceux de l'article 37 § 2 en utilisant le terme « situation » et non pas « différend » et en qualifiant cette situation de « menace à la paix et à la sécurité internationales » et non pas de situation dont la prolongation menace « le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». En recourant à cette qualification, le Conseil n'a pas voulu se situer dans le cadre de l'article 39 mais il semble qu'il a cherché à insister sur le caractère actuel et immédiat de la menace et à montrer que la menace n'est pas simplement virtuelle ou éventuelle.

A l'analyse juridique, la résolution 1701 nous semble être une **résolution à double détente**. La plupart de ses dispositions se rattachent certes au chapitre VI. Néanmoins, le § 15 impose des sanctions parmi celles prévues au chapitre VII, à savoir un embargo sur les armes puisque le Conseil « [d]écide [...] que tous les États devront prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher, de la part de leurs ressortissants ou à partir de leurs territoires ou au moyen de navires de leur pavillon ou d'aéronefs de leur nationalité,

- a) La vente ou la fourniture à toute entité ou individu situé au Liban d'armes et de matériel connexe de tous types, y compris les armes et leurs munitions, les véhicules et le matériel militaires, le matériel paramilitaire et leurs pièces de rechange, que ce matériel provienne ou non de leur territoire, et
- b) La fourniture à toute entité ou individu situé au Liban de toute formation ou moyen technique lié à la fourniture, à la fabrication, à l'entretien ou à l'utilisation des matériels énumérés au paragraphe a) ci-dessus, étant entendu que ces interdictions ne s'appliqueront pas aux armes, au matériel connexe, aux activités de formation ou à l'assistance autorisés par le Gouvernement libanais ou par la Finul, comme elle y est autorisée au paragraphe 11 ».

¹¹ Cf. ARGENT (Pierre d'), ASPREMONTE LYNDEN (Jean), DOPAGNE (Frédéric), STEENBERGHE (Raphaël). « Article 39 », In *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*. 3^e éd. Economica, 2005, p. 1140.

¹² SOREL (J.M). « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », In SFDI. Colloque de Rennes, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unie*, Paris, Pedone, 1995, p. 39.

¹³ *Idem*, p. 35.

Mais si la résolution 1701 (2006) ne se réfère à aucun article de la Charte, elle se situe dans la continuité des résolutions antérieures du Conseil relatives au Liban auxquelles elle renvoie expressément.

B. - La référence aux résolutions antérieures sur le Liban

Une partie du territoire libanais se trouve sous occupation israélienne depuis 1978 à ce jour, nonobstant les résolutions du Conseil de sécurité adoptées à ce sujet, dont notamment la résolution 425 (1978) du 19 mars 1978, dans laquelle le Conseil « [d]emande à Israël de cesser immédiatement ses activités militaires contre l'intégrité territoriale du Liban et de retirer sans délai ses forces de tout le territoire libanais » et la résolution 426 du même jour qui a institué la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL)¹⁴.

Depuis, l'intégrité territoriale du Liban a été fréquemment violée par Israël, notamment le 6 juin 1982¹⁵, lorsque l'État hébreu envahit le Liban et assiégea Beyrouth malgré la présence d'une FINUL totalement impuissante et dépassée¹⁶. Par ailleurs, jamais les forces israéliennes n'ont complètement évacué le territoire libanais. Deux retraits partiels seulement des forces armées israéliennes eurent lieu, le premier au mois de juin 1978¹⁷ et le deuxième le 24 mai 2000¹⁸. De ce fait, les résolutions du Conseil de sécurité n'ont jamais reçu pleine application et ont été longuement ignorées par Israël.

Avec la nouvelle crise de l'été 2006, les résolutions 425 (1978), 426 (1978) et 520 (1982) se sont trouvées de nouveau à l'ordre du jour. En effet, la résolution 1701 (2006) n'a pas manqué dans son préambule d'y faire référence, marquant de la sorte la relation de cause à effet existant entre la non application de ces résolutions et la situation créée le 12 juillet. Une application totale et rigoureuse des résolutions 425 et 520 prônant toutes le retrait des troupes israéliennes et le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance du Liban, aurait pu éviter au Liban les affres des guerres de 1982 et de 2006, ainsi que l'état de tension et de violence persistante qui a toujours régné entre Israël et le Liban.

La résolution 1701 fait aussi référence à des résolutions plus récentes relatives au Liban à savoir, les résolutions 1559 (2004), 1655 (2006) et 1680 (2006).

Ces résolutions se rapportent notamment à la position du *Hezbollah* au Liban et la nécessité pour le gouvernement libanais d'étendre son autorité sur l'ensemble de son territoire. Dans la résolution 1559, qui constitue la première de la nouvelle série de résolutions du Conseil de sécurité relatives au Liban, le Conseil se déclare « [g]rèvement préoccupé par la persistance de la présence au Liban de milices armées, qui empêche le Gouvernement libanais d'exercer pleinement sa souveraineté sur tout le territoire du pays », réaffirme « combien il importe que le contrôle exercé par le Gouvernement libanais s'étende à la totalité du territoire du pays » et « [d]emande que toutes les milices libanaises et non libanaises soient dissoutes et désarmées ». Par « milices libanaises et non libanaises », le Conseil vise à titre principal, sans le nommer, le *Hezbollah*. Dans les résolutions ultérieures, 1655 (2006) du 31 janvier 2006 et 1680 (2006) du 17 mai 2006, le Conseil ne fait que réitérer sa position, avec cette précision que dans ces résolutions le *Hezbollah* est nommément cité. Dans la résolution 1655, le Conseil se déclare « [g]rèvement préoccupé par les tensions et la violence qui persistent le long de la Ligne bleue, y compris les hostilités dont le *Hezbollah* a pris l'initiative le 21 novembre 2005 et celles déclenchées par le lancement de roquettes en Israël à partir du Liban le 27 décembre 2005, qui ont démontré une fois de plus que la situation demeure instable et précaire et ont de nouveau souligné qu'il est urgent que le Gouvernement libanais étende pleinement son autorité et exerce pleinement son contrôle sur l'emploi de la force dont il a le monopole, dans tout le territoire ».

¹⁴ Depuis cette date, le mandat de la FINUL a été constamment prorogé.

Cf. http://www.un.org/french/peace/peace/cu_mission/finul/finulB.htm.

¹⁵ Cette crise a donné lieu à une multitude de résolutions du Conseil de sécurité dont les résolutions 508 (1982) du 5 juin 1982, 509 (1982) du 6 juin 1982, 511 (1982) du 18 juin 1982, 512 (1982), 513 (1982) du 4 juillet 1982, 515 (1982) du 29 juillet 1982, 516 (1982) du 1er août 1982, 517 (1982) du 4 août 1982, 518 (1982) du 12 août 1982, 519 (1982) du 17 août 1982, 520 (1982) du 17 septembre 1982, 521 (1982) du 19 septembre 1982, 523 (1982) du 18 octobre 1982.

¹⁶ Opération baptisée « Paix en Galilée ».

¹⁷ Israël se retire partiellement du sud Liban, laissant en place les milices chrétiennes de Saad Haddad.

¹⁸ Israël se retire du Liban sud, mettant fin à 22 ans d'occupation. Le *Hezbollah* prend possession de la zone.

Les événements décrits dans ce passage, ressemblent aux événements de l'été 2006, à part que l'activité militaire du *Hezbollah* n'a pas donné lieu à une capture de soldats israéliens et à une réaction d'envergure d'Israël.

Ainsi, et indépendamment de la conjoncture particulière qui a été à son origine, la résolution 1701 ne constitue qu'un maillon d'une chaîne de résolutions sur l'indépendance du Liban et le recouvrement par le gouvernement central de l'ensemble des attributs de sa souveraineté.

Quels sont les apports de la 1701 par rapport aux résolutions précédentes.

II. – APPORTS DE LA RESOLUTION 1701 (2006)

Au delà de son aspect conjoncturel appelant à « *une cessation totale des hostilités* », la résolution 1701 retiendra notre attention par deux aspects : la recommandation des termes d'un règlement pacifique du différend libano-israélien d'une part, et le renforcement de la FINUL.

A. - les termes d'un règlement pacifique du différend libano – israélien

En vertu de l'article 37 § 2 de la Charte, « *si le Conseil de sécurité estime que la prolongation du différend semble, en fait, menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, il décide s'il doit agir en application de l'article 36 ou recommander tels termes de règlement qu'il juge approprié* ». Or, jusqu'au 1^{er} août 2006, le conflit entre Israël et le Liban n'a jamais été envisagé dans toute son ampleur. Les différentes résolutions du Conseil de sécurité, dont notamment les résolutions 425 et 426 (1978), se sont toujours contentées de traiter les crises du moment et n'ont jamais envisagé une thérapie de fond, consistant dans la recommandation des termes d'un règlement.

Dans la résolution 1701, le Conseil de sécurité après avoir affirmé dans le préambule sa conscience de « *la responsabilité qui lui incombe d'aider à garantir un cessez-le-feu permanent et une solution à long terme au conflit* », consacre le § 8 aux termes de cette solution à long terme. Ces derniers se fondent sur six principes :

- Tout d'abord, les deux parties sont invitées à observer un « *strict respect par les deux parties de la Ligne bleue* ». Cette dernière constitue une ligne de démarcation, et non point une frontière définitive¹⁹, qui a été établie par l'envoyé spécial de l'ONU, Terje Roed-Larsen, et son équipe de cartographes de l'ONU à la suite du retrait israélien du sud Liban en 2000 afin que ce retrait soit déclaré conforme à la résolution 425 (1978)²⁰.
 - Ensuite, Israël et le Liban doivent adopter « *un dispositif de sécurité qui empêche la reprise des hostilités, notamment établissement, entre la Ligne bleue et le Litani, d'une zone d'exclusion de tous personnels armés, biens et armes autres que ceux déployés dans la zone par le Gouvernement libanais et les forces de la Finul* ».
- Ce deuxième principe renvoie à l'épineuse question du désarmement du *Hezbollah*, question qui sera abordée au sein du troisième principe et dont la mise en œuvre ne semble pas facile.
- Le Conseil préconise l'« *application intégrale des dispositions pertinentes des Accords de Taëf et des résolutions 1559 (2004) et 1680 (2006) qui exigent le désarmement de tous les*

¹⁹ Frontière qui reste à déterminer entre les États intéressés, à savoir le Liban et Israël.

²⁰ Cf. Rapport du Secrétaire général (S/2000/460) sur l'application des résolutions 425 (1978) et 426 (1978) du Conseil de sécurité daté du 22 mai 2000. Le 18 juin, le Conseil de sécurité a accueilli avec satisfaction le rapport du Secrétaire général et a approuvé le travail effectué par l'ONU. Le Conseil a, entre autres, appelé les parties intéressées à coopérer pleinement avec les Nations Unies et à faire preuve de la plus grande retenue. Il a également noté que l'ONU ne pouvait assumer les fonctions liées à l'ordre public, qui sont proprement de la responsabilité du Gouvernement libanais. Le Conseil a également salué les premières mesures prises par ce dernier et lui a demandé de déployer les forces armées libanaises dès que possible, avec le concours de la FINUL, dans le territoire libanais évacué par Israël. Cf. Communiqué de Presse CS/2004. <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2000/20000618.cs2004.doc.html>.

groupes armés au Liban, afin que, conformément à la décision du Gouvernement libanais du 27 juillet 2006, seul l'État libanais sera autorisé à détenir des armes et à exercer son autorité au Liban ». Ce principe s'inscrit dans le cadre de l'exigence, affirmée par les Accords de Taef²¹ et réitérée par les résolutions du Conseil de sécurité 1559 (2004) et 1680 (2006), de l'extension du contrôle exercé par le gouvernement libanais sur l'ensemble du territoire du pays. Dans ce cadre, le gouvernement libanais avait déjà annoncé le 7 août 2006 sa décision de déployer 15.000 hommes au Sud Liban concomitamment avec le retrait de l'armée israélienne en deçà de la ligne bleue.

- La quatrième mesure envisagée consiste dans « l'exclusion de toute force étrangère au Liban sans le consentement du Gouvernement libanais ». Cette mesure, qui n'est qu'une conséquence logique de la précédente, vise vraisemblablement les troupes israéliennes ayant franchi la ligne bleue depuis le 12 juillet 2006, puisque depuis le retrait des forces syriennes en application de la résolution 1559 (2004)²², ce sont les seules « forces étrangères au Liban sans le consentement du gouvernement libanais ».
 - L'avant dernier élément des termes du règlement concerne la fourniture d'armes et de matériels connexes à « des forces autres » que les forces armées régulières du Liban. La recommandation s'adresse à tous les pays membres de l'ONU, mais vise implicitement deux pays accusés par les uns ou présumés par les autres être les fournisseurs de l'arsenal du *Hezbollah*, à savoir la Syrie et l'Iran. Cette recommandation est à mettre en rapport avec d'autres dispositions de la résolution 1701 (2006). C'est ainsi que dans le § 14, le Conseil « [d]emande au Gouvernement libanais de sécuriser ses frontières et les autres points d'entrée de manière à empêcher l'entrée au Liban sans son consentement d'armes ou de matériel ». Cette mission de contrôle est également confiée à la FINUL chargée de « prêter assistance au Gouvernement libanais sur sa demande ». Il ressort de ce passage que la FINUL ne peut pas se charger de cette mission de son propre chef ou par voie d'autorité. Cela ne peut se faire que sur demande expresse du gouvernement libanais. Par conséquent la mission de la FINUL n'est pas une mission de police internationale fondée sur le chapitre VII, mais bien une opération classique de maintien de la paix²³.
- Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de signaler que la résolution 1701 (2006) instaure dans son § 15 un embargo sur les armes et que tout porte à croire qu'à ce propos le Conseil agit sur la base du chapitre VII. En effet, le Conseil « [d]écide (...) que tous les États devront prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher, de la part de leurs ressortissants ou à partir de leurs territoires ou au moyen de navires de leur pavillon ou d'aéronefs de leur nationalité,
- a) La vente ou la fourniture à toute entité ou individu situé au Liban d'armes et de matériel connexe de tous types, y compris les armes et leurs munitions, les véhicules et le matériel militaires, le matériel paramilitaire et leurs pièces de rechange, que ce matériel provienne ou non de leur territoire, et
 - b) La fourniture à toute entité ou individu situé au Liban de toute formation ou moyen technique lié à la fourniture, à la fabrication, à l'entretien ou à l'utilisation des matériels énumérés au paragraphe a) ci-dessus, étant entendu que ces interdictions ne s'appliqueront pas aux armes, au matériel connexe, aux activités de formation ou à l'assistance autorisés par le Gouvernement libanais ou par la Finul ».

²¹ L'Accord de Taef du 5 novembre 1989, prévoit notamment sous l'intitulé « souveraineté de l'État libanais sur l'ensemble de son territoire ». « Suite à l'accord des parties libanaises afin d'instaurer un État fort et efficace fondé sur l'entente nationale, le gouvernement d'union nationale élaborera un plan détaillé de sécurité qui durera un an et dont le but est d'étendre progressivement la souveraineté de l'État libanais sur tout le territoire national. Ce plan dans ses grandes lignes prévoira :

1 - La proclamation de la dissolution de toutes les milices, libanaises ou non, et la remise de leurs armes à l'État libanais dans un délai de 6 mois, délai qui entre en vigueur après la ratification du document d'Entente Nationale, l'élection du président de la République, la formation du gouvernement d'Entente Nationale, et l'adoption des réformes politiques par la voie constitutionnelle.

2 - Le renforcement des Forces de Sécurité Intérieure (...)

3 - Le renforcement des forces armées (...).

²² Le 26 avril 2005, marque la fin de la présence des troupes syriennes au Liban. Cf. Communiqué de presse CS/8372 du 29 avril 2005. <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2005/CS8372.doc.htm>.

²³ Cf. BEN ACHOUR (Rafaâ). « Les Opérations de maintien de la paix », in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*. 3^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 264-286.

- Enfin, le dernier élément du plan proposé par le Conseil consiste en la « *communication à l'ONU des cartes des mines terrestres posées au Liban encore en la possession d'Israël* ». Il s'agit là d'une mesure destinée à faciliter le travail de démineurs afin de préserver des vies humaines contre les éclatements de mines.

Le plan en six points de « solution à long terme » proposés par la résolution 1701 a été jugé par tous les protagonistes, y compris le Secrétaire général de l'ONU, difficile à mettre en œuvre sans l'existence d'une véritable volonté des deux parties à régler le différend et surtout sans l'engagement ferme et déterminé de la communauté internationale. C'est pourquoi, la résolution 1701 (2006) transforme la FINUL, stationnée dans la région depuis 1978 et qui a été souvent dépassée par les événements, en force consistante et efficace dotée d'un mandat clair et précis.

B. - Le renforcement de la FINUL

Créée en 1978 par la résolution 426, la FINUL avait un mandat classique, simple et réduit d'une force de maintien de la paix de la première génération. Dans son mandat il n'y avait ni composante humanitaire, ni mission de consolidation de la paix, ni encore moins une mission coercitive. En plus, et pour la première fois dans l'histoire des OMP, la nouvelle FINUL est dotée d'une composante navale. A l'origine, elle avait un rôle d'interposition elle devait confirmer le retrait des troupes israéliennes du sud du Liban, rétablir la paix et la sécurité internationales et aider le Gouvernement libanais à assurer le rétablissement de son autorité effective dans la région.

Après la crise de juillet/août 2006, le Conseil décide de compléter et renforcer les effectifs, le matériel et le champ d'opérations de la force et lui fixe, en sus de l'exécution de son mandat d'origine défini par les résolutions 426 (1978) et 426 (1978) les tâches suivantes :

- a) *contrôler la cessation des hostilités ;*
- b) *accompagner et appuyer les forces armées libanaises à mesure de leur déploiement dans tout le Sud, y compris le long de la Ligne bleue, pendant qu'Israël retire ses forces armées du Liban ;*
- c) *coordonner ses activités relatives à l'exécution du paragraphe ci-dessus avec les gouvernements libanais et israélien ;*
- d) *fournir son assistance pour aider à assurer un accès humanitaire aux populations civiles et le retour volontaire des personnes déplacées dans des conditions de sécurité ;*
- e) *aider les forces armées libanaises à prendre des mesures en vue de l'établissement de la zone mentionnée d'un dispositif de sécurité qui empêche la reprise des hostilités, notamment établissement, entre la Ligne bleue et le Litani, d'une zone d'exclusion de tous personnels armés, biens et armes autres que ceux du Gouvernement libanais et des forces de la FINUL, déployés dans la zone ;*
- f) *aider, sur sa demande, le Gouvernement libanais à sécuriser ses frontières et les autres points d'entrée de manière à empêcher l'entrée au Liban sans son consentement d'armes ou de matériel connexe.*

Par la résolution 1701 (2006), le Conseil, en accord avec le gouvernement libanais, « *autorise la FINUL à prendre toutes les mesures nécessaires dans les secteurs où ses forces sont déployées et, quand elle le juge possible dans les limites de ses capacités, de veiller à ce que son théâtre d'opération ne soit pas utilisé pour des activités hostiles de quelque nature que ce soit, de résister aux tentatives visant à l'empêcher par la force de s'acquitter de ses obligations dans le cadre du mandat que lui a confié le Conseil de sécurité, et de protéger le personnel, les locaux, les installations et le matériel des Nations Unies, d'assurer la sécurité et la liberté de mouvement du personnel des Nations Unies et des travailleurs humanitaires et, sans préjudice de la responsabilité du Gouvernement libanais, de protéger les civils exposés à une menace imminente de violences physiques* ».

La résolution 1701 (2006) crée en réalité une nouvelle FINUL qui, dans le texte n'a plus rien à voir avec la FINUL version 1978, ni par l'ampleur des forces²⁴ dont le déploiement est autorisé, ni par la logistique mise à sa disposition, ni par l'extension du mandat. Entre la force armée libanaise de 15 000 hommes et la FINUL d'un nombre équivalents de soldats de la paix, ce sont quelques 30 000 hommes de troupes qui seront chargés d'assurer l'application de la résolution 1701. Dans son rapport du 18 août 2006, sur l'application de la résolution 1701 (2006)²⁵, le Secrétaire général affirme « *notre souhait est que le renforcement complet de la FINUL prévu au paragraphe 11 de la résolution 1701 (2006) puisse être achevé dans les 90 jours suivant l'adoption de la résolution* »²⁶.

Dans les faits, la constitution de la FINUL a été laborieuse et certains États, dont notamment la France, après avoir promis une participation importante se sont rétractés. C'est ainsi que le Président de la République, après bien des hésitations, annonça que la France ne pourra pas dépêcher plus de 200 soldats en urgence en demandant, avant d'aller plus loin, des garanties sur les missions et les moyens de la FINUL. Par la suite, lors d'une déclaration télévisée, Jacques Chirac a rectifié le tir²⁷. Assurant avoir obtenu de l'ONU, d'Israël et du Liban les « *clarifications nécessaires* » sur la chaîne de commandement et les règles d'engagement de la force pour « *créer les conditions d'une opération sûre et efficace* », il a proposé d'envoyer 1 600 soldats supplémentaires sur le terrain. Soit un total prévu de 2 000 hommes au service de la FINUL renforcée. « *Deux bataillons supplémentaires viendront sur le terrain étendre notre dispositif au sein de la Finul* », a déclaré le chef de l'État, qui a également confirmé que les 1 700 hommes de l'opération aéronavale Baliste, qui avait permis l'évacuation des Français et d'autres étrangers du Liban pendant les combats, étaient « *maintenus sur place* ».

Pour trouver une solution à l'impasse de la composition de la FINUL, une réunion ministérielle des vingt-cinq membres de l'Union européenne à laquelle prit part le Secrétaire général de l'ONU a été nécessaire. Au cours de cette réunion, l'Union européenne prit ses responsabilités en s'engageant à fournir au moins la moitié des effectifs de la force de maintien de la paix au Liban²⁸.

L'annonce, par l'Italie, qu'elle était prête à envoyer jusqu'à 3 000 hommes au Sud du Liban, a fait suite à la décision de la France d'engager 1 600 hommes de plus au Liban, portant à 2 000 le nombre de soldats français. Par ailleurs, l'Italie et la France ont incité d'autres pays comme la Pologne et l'Espagne à annoncer chacune l'envoi d'un bataillon. Pour sa part, la Belgique a promis un contingent allant jusqu'à 400 hommes et la Finlande 250 soldats. D'autres États membres, comme la Grande-Bretagne qui, en raison de son implication dans la guerre en Irak, ne veut pas déployer d'hommes au Liban, ou comme l'Allemagne, qui, pour des raisons historiques, ne pouvait pas s'engager non plus avant une autorisation expresse du Bundestag se sont engagés à fournir un soutien logistique²⁹. A Bruxelles, il a été également convenu que la France, en la personne du général Alain Pellegrini, continuera à assurer le commandement de la FINUL jusqu'en février 2007. A partir de cette date, l'Italie prendra la relève. « *L'Italie fournira le prochain commandement [sur le terrain]* », a expliqué M. Kofi Annan, mais un général italien commandera dès à présent la FINUL depuis le bureau de New York du Département des opérations de maintien de la paix. Mais les Européens ne seront pas les seuls fournisseurs de contingents, comme l'a rappelé le ministre français des affaires étrangères, M. Douste-Blazy en appelant les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et les pays musulmans à contribuer à la force. Dans cette perspective, le Secrétaire général de l'ONU a pris des contacts avec la Malaisie, le Bangladesh, l'Indonésie et la Turquie pour compléter son cadre, même si Israël a fait connaître ses réticences.

²⁴ Au 31 juillet 2006, la FINUL comptait 1 989 hommes, assistés d'une cinquantaine d'observateurs militaires du Groupe Liban de l'ONUST appuyés par du personnel civil recruté sur le plan international (100) et local (305). On a par ailleurs déploré depuis la création de cette force 258 pertes en vies humaines.

²⁵ S/2006/206.

²⁶ Le Secrétaire général avait prévu un déploiement en trois vagues successives. Cf. §§ 24, 27 et 28 du rapport précité.

²⁷ Intervention télévisée du 24 août 2006.

²⁸ « *L'Europe a assumé ses responsabilités en fournissant la colonne vertébrale de la force [...]. Nous pouvons maintenant commencer à assembler une force crédible* », a déclaré Kofi Annan lors d'une conférence de presse conjointe avec le président en exercice de l'Union européenne, le chef de la diplomatie finlandaise Erkki Tuomioja.

²⁹ M. Frank Walter Steinmeier, le ministre allemand des Affaires étrangères, a promis que la marine de son pays surveillerait les côtes libanaises pour empêcher la livraison d'armes par la mer, ce qui devait permettre de lever le blocus imposé par Israël.

Repoussant l'argument du Président français qui avait estimé « *tout à fait excessif* » le chiffre de 15 000 hommes « *dans un territoire qui est grand comme la moitié d'un département français* », le Secrétaire général de l'ONU, a pris soin de rappeler que le chiffre de 15 000 hommes est un chiffre maximal prévu par la résolution 1701.

Refusant d'entrer dans un débat sur le nombre d'hommes, M. Kofi Annan a été ferme. Pour lui, il en faudra suffisamment pour « *faire le boulot* » ; « *pas plus, pas moins* », tout en formulant l'espoir de voir 3 à 5 000 hommes immédiatement déployés.

Grâce aux efforts déployés par le Secrétaire général et la volonté exprimée par certains Etats, ainsi que la bonne observation du cessez-le feu, la FINUL est parvenue à être opérationnelle. Son positionnement sur le terrain, mais aussi dans les eaux territoriales libanaises a eu un résultat tangible consistant dans la levée du blocus aérien et naval imposé au Liban dès le déclenchement des hostilités le 12 juillet 2006.

En effet, les 6 et 8 septembre 2006, les blocus aérien d'abord et maritime ensuite furent levés après que le commandant de la FINUL eut indiqué qu'une force internationale navale, déployée de manière provisoire dans les eaux territoriales libanaises, était opérationnelle pour sécuriser la frontière maritime du Liban. Cette force maritime dirigée par l'Italie est provisoirement composée d'unités provenant de France, de la Grèce de l'Italie et du Royaume-Uni. Cette force navale transitoire sera remplacée par une force allemande au déploiement de laquelle le parlement a donné son feu vert³⁰.

Lente à voir le jour, la résolution 1701 (2006) a été assez rapide à s'appliquer et la FINUL renforcée a pu atteindre son rythme de croisière, malgré les difficultés.

Il reste que malgré ce succès indéniable, la résolution 1701 souffre de certaines insuffisances qui risquent d'hypothéquer son avenir et son efficacité.

III. – Les insuffisances de la résolution 1701 (2006)

Trop tard et trop peu !

Trop tard : On n'insistera jamais assez sur le fait que la résolution 1701 n'a pu voir le jour qu'après 33 jours d'une guerre destructrice qui a causé d' « *indicibles souffrances* ».

Trop peu : outre ce caractère tardif qui a fortement porté atteinte à la crédibilité, déjà très largement entamée de l'ONU de manière générale et du Conseil de sécurité de manière particulière, notamment dans le monde arabe où en même temps que la guerre du Liban, deux autres conflits continuaient de se dérouler, en Palestine et en Irak et de faire tomber des victimes innocentes dans un climat de totale impunité et de démission de la communauté internationale, la résolution 1701 (2006) souffre de plusieurs autres faiblesses et insuffisances : elle laisse en suspens plusieurs questions dont notamment l'occupation des fermes de Chebaa (B) et la responsabilité internationale (C) du fait des violations du droit international humanitaire. En plus, elle laisse la porte ouverte à une reprise des hostilités (A).

A. - Un cessez-le-feu réversible

La résolution 1701 (2006), lance un appel à « *la cessation immédiate par Israël de toutes les offensives militaires* », ce qui lui laisse implicitement le champ libre pour des opérations défensives.

³⁰ Il s'agit de la première intervention armée d'après guerre de l'Allemagne au Proche Orient. La mesure a été approuvée par 442 voix pour, 152 contre et cinq abstentions. L'Allemagne enverra jusqu'à 2 400 hommes et dirigera la force navale chargée de surveiller les côtes libanaises. Cette contribution fait de l'Allemagne la deuxième force en nombre, après l'Italie (3 000 hommes), au sein de la FINUL. Commentant cette participation, la Chancelière allemande, Angela Merkel déclara : « [j]e fais toujours attention à ne pas utiliser les mots à la légère, mais je peux dire que cette mission ne ressemble à aucune autre. Envoyer des troupes au Proche-Orient est, pour nous, une décision historique ».

Or, le déclenchement des attaques israéliennes, le 12 juillet 2006, a été présenté précisément par Israël - relayé par plusieurs autres États, dont les États-Unis, le Royaume Uni, l'Allemagne et la Russie - comme des actes défensifs³¹. Les puissances industrielles ont simplement appelé à la retenue, et certaines d'entre elles, sans condamner les attaques elles-mêmes, se sont contentées de déplorer la disproportion dans l'usage de la violence. Or, le recours au « *droit naturel de légitime défense* » prévu par l'article 51 de la Charte obéit à des conditions strictes de fond et de forme qu'Israël a purement et simplement oubliées en ripostant à l'attaque du *Hezbollah*. Le Conseil de sécurité consacre implicitement cette thèse du droit de légitime défense en appelant à la cessation des offensives seulement. Commentant cette complaisance du Conseil de sécurité, le Ministre libanais des Affaires étrangères par intérim, M. Tarek Mitri, déclara : « *[u]n cessez-le-feu incomplet n'est pas un vrai cessez-le-feu. Un cessez-le-feu qui, par sa définition même, ne peut être mis en œuvre n'est pas un cessez-le-feu. Un cessez-le-feu qui réserve à l'une des parties le droit de ne pas cesser de tirer n'est pas un cessez-le-feu* ». Pour sa part, M. Shimon Peres, le numéro deux du gouvernement israélien, a exprimé toute la satisfaction du gouvernement israélien en déclarant : « *[c]e que nous pouvions obtenir aux Nations unies, nous l'avons obtenu* ». « *Nous avons obtenu satisfaction sur la quasi-totalité de nos exigences. C'est sans précédent* ».

D'ailleurs, depuis l'acceptation de la résolution 1701 (2006), aussi bien par Israël que par le Liban, jamais les offensives israéliennes n'ont véritablement cessé. Les violations de l'espace aérien libanais ont été quotidiennes ainsi que les incursions des troupes, au delà de la ligne bleue. Le général Pellegrini, commandant de la FINUL, a observé plusieurs incidents et a relevé un renforcement des positions des forces de défense israéliennes et de la barrière technique. De même, les forces israéliennes ont continué à réapprovisionner leurs troupes stationnées au Liban et à en assurer la relève. Une grave violation du cessez-le feu a même été observée le 19 août, lorsque les forces israéliennes ont effectué un raid dans la partie orientale du Liban³².

B. - La question des fermes de Chebaa

La résolution 1701 (2006) a raté une occasion de régler une question qui constitue un point central dans les revendications du *Hezbollah* et dans sa détermination à ne pas désarmer. Il s'agit de la question des fermes de Chebaa, occupées par Israël depuis 1967 et non évacuée en 2000.

Rappelons que les fermes de Chebaa forment une région de 40 à 100 km² et comprenant 14 fermes, située au sud de Chebaa, un village libanais sur les pentes ouest du Mont Hermon, à proximité du point triple de frontière entre la Syrie, le Liban et Israël. Ces fermes constituent un point stratégique et disposent d'importantes ressources en eau. Elles sont situées à des altitudes allant jusqu'à 1880 mètres, ce qui leur ajoute une valeur stratégique. Ces fermes, libanaises au temps du mandat français, sont progressivement occupées par l'armée syrienne à partir de 1957. Israël a pris le contrôle de cette région lors de la guerre de 1967 dans laquelle le Liban n'était pas belligérant. Depuis, Israël considère les fermes comme faisant partie intégrante du plateau du Golan, occupé depuis cette date. Lors de son retrait du Liban en 2000, Israël considère que ce territoire n'est pas couvert par la résolution 425 (1978).

Pour le Liban les fermes de Chebaa sont partie intégrante du Liban et auraient dû être évacuées en vertu de la résolution 425 (1978).

Or, ce n'est pas le point de vue de l'ONU qui a décidé que cette région ne faisait pas partie des zones à évacuer par Israël dans le cadre de la résolution 425. Pour le Secrétaire général de l'Organisation, l'évacuation de ces zones relève des résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité. Pour l'Organisation les prétentions libanaises dans le cadre de la résolution 425 sur les fermes de Chebaa sont illégitimes.

³¹ Lors du Sommet du G 8 tenu à St Pétersbourg du 15 au 17 juillet, les Chefs d'État et de gouvernement ont implicitement admis la thèse israélienne de la légitime défense. Dans la Déclaration finale relative au Proche Orient, ils ont affirmé qu'il « *est [...] essentiel qu'Israël, tout en exerçant son droit de se défendre, prenne en compte les conséquences stratégiques et humanitaires de ses opérations. Nous appelons Israël à faire preuve de la plus grande retenue en s'efforçant d'éviter les victimes parmi les civils innocents et les dommages aux infrastructures civiles et de s'abstenir de tout acte qui déstabiliserait le gouvernement libanais* ».

³² Sur tous ces faits, cf. le rapport du Secrétaire général de l'ONU (S/2006/730) précité.

D'après le Secrétaire général ce sont les frontières de 1923 qui sont à prendre en considération. Le Conseil de sécurité a entériné le rapport et a estimé, le 18 juin 2000, suite au retrait des forces israéliennes le 25 mai 2000, que ses résolutions 425 et 426 (1978) ont été pleinement appliquées

Suite à la crise du 12 juillet 2006, le Premier ministre libanais dans son plan global de règlement du conflit libano-israélien, proposait que ce secteur soit mis « *sous juridiction de l'Onu en attendant que la ligne frontalière soit délimitée avant son retour sous souveraineté libanaise* ». Le *Hezbollah* défend une position analogue à celle du gouvernement libanais et justifie la poursuite de ses activités contre Israël par le litige sur cette zone.

Quant à la Syrie, elle considère que les fermes de Chebaa ne sont pas concernées par la résolution 425, mais sont néanmoins des territoires libanais³³. Le président syrien, Bachar al Asad a réaffirmé lors de l'entretien avec M. Kofi Annan la libanité des fermes de Chebaa : « *Le président syrien a dit qu'il était prêt à établir des relations diplomatiques avec le Liban et indiqué qu'il était ouvert sur la délimitation de la frontière. Il a aussi dit que le territoire des fermes de Chebaa était libanais* »³⁴.

La résolution 1701 (2006) a, malheureusement laissé la question en suspens. Elle se contente de prendre « *note des propositions faites dans le plan en sept points concernant le secteur des fermes de Chebaa* » et « *prie le Secrétaire général de mettre au point, en liaison avec les acteurs internationaux clefs et les parties intéressées des propositions [...] pour délimiter les frontières internationales du Liban, en particulier dans les zones où la frontière est contestée ou incertaine, y compris en s'occupant de la question des fermes de Chebaa et de les lui présenter dans les 30 jours* ».

Malheureusement, dans son rapport du 1er Septembre 2006, M. Kofi Annan n'a pas présenté de propositions au Conseil. Il s'est contenté d'évoquer les positions syro-libanaises sur la question, concluant que la proposition du Premier ministre libanais lui semble constituer une option sérieuse et qu'il était en train d'étudier les aspects cartographiques, juridiques et politiques complexes d'une telle démarche et qu'il en saisirait le Conseil de sécurité. Notant que le leader du *Hezbollah*, M. Hassan Nasrallah, a réitéré lors du « *meeting de la victoire* » tenu à Beyrouth le 22 septembre 2006, la position de son parti, à savoir la restitution des fermes au Liban comme préalable à toute discussion sur le désarmement de ses troupes³⁵.

C. - le silence sur les problèmes de responsabilité

Il est incontestable que la souveraineté du Liban a été une nouvelle fois violée par Israël, que l'armée israélienne a fait usage d'armes internationalement prohibées telles les bombes à fragmentation et des munitions à phosphore blanc³⁶ que des populations civiles, notamment des enfants, des femmes

³³ D'après le Président syrien : « *Il n'y a pas de contradiction [dans les positions des responsables syriens sur ce point]. Au contraire, il y a une complémentarité. J'avais dit dans un discours que les fermes de Chebaa étaient libanaises. Mais quelles sont les limites des fermes de Chebaa ? Comment les démarque-t-on ? Ils parlent de les tracer sur une carte pour servir Israël, c'est la réalité. Certaines puissances internationales faisaient pression sur la Syrie pour réaliser cela. On ne trace pas une frontière entre deux Etats sur la carte. Celle-ci doit être réalisée d'abord sur le terrain et non sur la carte. Au sujet d'un accord (sur ce point), l'ONU n'a pas à s'ingérer. Cette question relève de la relation entre deux Etats. C'est ce qui s'est passé avec la Jordanie, il y a deux ans. On a mis presque un an à tracer officiellement la frontière (sur le terrain). Et c'était fini. Donc, il n'y pas de problème. Mais cela ne peut avoir lieu tant qu'Israël reste présent à Chebaa. Dans cette situation, le problème est-il entre la Syrie et le Liban, ou bien entre la Syrie, le Liban et Israël ? Ils ont inversé le problème dans le sens Syrie-Liban, comme si Israël était un résident légal sur cette terre. On demande souvent à la Syrie de se rendre dans les fermes de Chebaa et de tracer la frontière en présence d'Israël, comme si c'était normal ! La priorité est d'abord à la libération (des fermes de Chebaa). Cela a été dit aux Libanais lors de la récente visite du Ministre des Affaires étrangères. Il n'y aura pas de tracé pour les fermes de Chebaa avant le départ des troupes israéliennes. Ce sujet est tranché pour nous* ».

Cf. http://www.lasyrie.fr/article.aspx?id_rubrique=5&id_article=3048.

³⁴ Propos reportés par M. Kofi Annan dans *Le Monde* du 2 septembre 2006.

³⁵ *Lemonde.fr* avec AFP, AP et Reuters, 22 septembre 2006 à 16h14, mis à jour le 22 septembre 2006 à 19h24.

³⁶ Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a publié, le 7 novembre 2006, une évaluation des effets de la guerre menée par Israël au Liban, parvenant à la conclusion que l'armée israélienne a utilisé des munitions au phosphore blanc mais pas d'uranium appauvri.

et des vieillards ont été pris pour cible³⁷, que des infrastructures civiles ont été détruites, que des installations de la FINUL ont été bombardées³⁸, que de larges parties du littoral et de la mer territoriale libanais ont été polluées par des déversements d'hydrocarbures³⁹, etc.

Or la résolution 1701 (2006) a observé sur toutes ces questions un silence total. Ni dans le préambule, ni dans le dispositif, les suites à donner à toutes ces violations du droit international en général, et du droit international humanitaire en particulier, n'ont été envisagées.

Le Conseil de sécurité a certes pour responsabilité principale le maintien de la paix et de la sécurité internationales et n'est pas un organe régulateur de l'ordre juridique international, mais depuis la fin de la guerre froide, la pratique du Conseil de sécurité, il est vrai pour certaines questions et pas pour d'autres, considère le respect de la dimension humanitaire comme composante principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Trois exemples célèbres, dont un concerne le Liban, suffiront à le démontrer. Dans les conflits de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda, le Conseil de sécurité n'a pas hésité, en se fondant sur le chapitre VII de la Charte, à établir des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc* chargés de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie ou le Rwanda dont notamment les Infractions graves aux Conventions de Genève de 1949⁴⁰; les Violations des lois ou coutumes de la guerre⁴¹; le Génocide; les Crimes contre l'humanité. Dans le cas libanais et suite à l'assassinat, le 14 février 2005, de l'ex Premier ministre, Rafik Hariri, le Conseil de sécurité a créé une commission d'enquête internationale⁴² et a approuvé le 21 novembre 2006 le projet de statut d'un tribunal international chargé de juger les présumés coupables de cet assassinat.

Au cours d'une étude menée du 30 septembre au 21 octobre, les équipes du PNUJ ont recueilli de nombreux échantillons sur 32 sites au nord et au sud du fleuve Litani au Liban pour analyse dans un laboratoire en Suisse, indique un communiqué publié le 7 novembre 2006 à Nairobi. « Les échantillons ne révèlent pas la présence de métaux composés d'uranium appauvri ou d'autre matériau radioactif. Aucun shrapnel à l'uranium appauvri ou d'autre résidu radioactif n'a été retrouvé », ajoute le PNUJ.

Le phosphore blanc peut servir d'agent incendiaire, agent de protection par écran de fumée, et comme un composant d'arme antipersonnel capable de provoquer des brûlures graves. Il est aussi couramment utilisé en tant que fumigène. Son utilisation comme arme offensive est interdite par le protocole III additionnel à la Convention sur certaines armes classiques de l'ONU, signé en 1983, en tant qu'arme chimique.

Le PNUJ confirme par ailleurs le nombre très important de bombes à sous-munition non explosées, lâchées par l'armée israélienne dans les jours précédant le cessez-le-feu.

³⁷ Comme lors du bombardement de Cana le 30 juillet 2006.

³⁸ Le porte-parole du Secrétaire général a indiqué dans un message transmis le 29 septembre 2006 à New York que « La Base de la patrouille de l'ONU de Khiam a été frappée et détruite à 19h25 le 25 juillet 2006 par une bombe aérienne guidée de 500 kg », causant la mort de 4 casques bleus de l'Autriche, du Canada, de la Chine et de la Finlande. La commission d'enquête formée par l'ONU suite à cet incident, note que « les autorités israéliennes ont accepté la pleine responsabilité de l'incident et ont présenté leurs excuses auprès de l'ONU pour ce qu'ils affirment être une erreur au « niveau opérationnel ».

Le porte-parole a ajouté que la Commission « n'a pas eu accès aux commandants de l'armée israélienne au niveau opérationnel ou tactique impliqués dans l'incident » et qu'elle a donc été « dans l'incapacité de déterminer pourquoi les attaques contre la position de l'ONU n'a pas été interrompue par les démarches répétées du personnel des Nations Unies auprès des autorités israéliennes, tant sur le terrain qu'au siège ». Le rapport conclut que « toutes les procédures habituelles ont été suivies et qu'aucune autre mesure n'aurait pu être prise par l'ONU pour changer le cours des choses ».

Le Secrétaire général a rendu hommage une fois de plus aux quatre soldats tués.

Le Conseil de sécurité s'était déclaré le 27 juillet « profondément choqué et bouleversé » par les incidents, demandant à Israël une « enquête approfondie ». Les autorités israéliennes avaient annoncé qu'elles mèneraient leur propre enquête, sans donner de suite à l'appel du Secrétaire général à mener une enquête conjointe avec l'ONU. Cf. ONU, centre de nouvelles, 29 septembre 2006.

³⁹ Le littoral a subi une grave pollution suite au bombardement d'une centrale hydro électrique le 15 juillet. Le gouvernement libanais envisagerait de demander réparation (*Le Monde*, 28 septembre 2006).

⁴⁰ a) homicide intentionnel; b) la torture ou les traitements inhumains, y compris les expériences biologiques; c) le fait de causer intentionnellement de grandes souffrances ou de porter des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé; d) la destruction et l'appropriation de biens non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire; e) le fait de contraindre un prisonnier de guerre ou un civil à servir dans les forces armées de la puissance ennemie; f) le fait de priver un prisonnier de guerre ou un civil de son droit d'être jugé régulièrement et impartialement; g) l'expulsion ou le transfert illégal d'un civil ou sa détention illégale; h) la prise de civils en otages.

⁴¹ Dont notamment a) l'emploi d'armes toxiques ou d'autres armes conçues pour causer des souffrances inutiles; b) la destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires; c) l'attaque ou le bombardement, par quelque moyen que ce soit, de villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus; d) la saisie, la destruction ou l'endommagement délibéré d'édifices consacrés à la religion, à la bienfaisance et à l'enseignement, aux arts et aux sciences, à des monuments historiques, à des œuvres d'art et à des œuvres de caractère scientifique; e) le pillage de biens publics ou privés.

⁴² Résolution 1595 (2005) du 7 avril 2005.

En ce qui concerne la guerre déclenchée le 12 juillet 2006, il n'a pas suffi au Conseil de sécurité d'avoir attendu plus d'un mois pour sortir sa résolution, mais il a fallu encore qu'il laisse impunies l'ensemble des horreurs subies par le Liban, sa population civile et son infrastructure vitale⁴³, une carence qui incite à poser la question de savoir jusqu'à quand ce système oligarchique et anachronique va-t-il subsister et jusqu'où ira la politique des deux poids deux mesures ?

* * *

© 2006 Rafaâ Ben Achour. Tous droits réservés.

Mode officiel de citation :

BEN ACHOUR Rafaâ. - « La résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité : trop tard et trop peu ! ». - *Actualité et Droit International*, novembre 2006. [<http://www.ridi.org/adi>].

⁴³ Dans le préambule de sa résolution, le Conseil de sécurité se contente de se déclarer « extrêmement préoccupé par la poursuite de l'escalade des hostilités engagées au Liban et en Israël depuis l'attaque du Hezbollah en Israël le 12 juillet 2006, qui ont déjà fait des centaines de morts et de blessés des deux côtés, causé des dégâts considérables aux infrastructures civiles et contraint des centaines de milliers de personnes à se déplacer à l'intérieur de leur pays ».