

L'ABSENCE DE BASE JURIDIQUE
DE L'OPÉRATION *PROVIDE COMFORT*
ET LA PRATIQUE BELGE EN MATIÈRE
D'INTERVENTION ARMÉE
« À BUT HUMANITAIRE » (*)

PAR

Alain DAEMS

LICENCIÉ SPÉCIAL EN DROIT INTERNATIONAL

1. En mars 1991, les opérations militaires liées au second conflit du Golfe ont pris fin avec la défaite de l'Iraq. Le 3 avril 1991, le Conseil de sécurité adopte la résolution 687 (1991) fixant les termes du cessez-le-feu, suivie le 9 avril par la résolution 689 (1991) créant une zone démilitarisée entre l'Iraq et le Koweït. Cependant, les Kurdes du nord de l'Iraq et les Shiites vivant dans le sud déclenchent des insurrections armées contre le régime baassiste dirigé par Saddam Hussein. Aux succès initiaux des insurgés succèdent rapidement des revers militaires qui mettent les populations civiles kurde et shiite à la merci d'une répression brutale. Des centaines de milliers de personnes fuient les combats et la répression (1), vers l'Iran et la Turquie essentiellement. Le 5 avril, le Conseil de sécurité adopte un projet franco-belge qui devient la résolution 688 (1991) par laquelle, constatant une menace à la paix et la sécurité internationales due à l'afflux de réfugiés aux frontières internationales de l'Iraq et aux violations consécutives de frontières, le Conseil condamne la répression des populations civiles iraqiennes et exige qu'il y soit mis terme. Il prie par ailleurs le Secrétaire général de lui faire rapport sur la situation des populations iraqiennes affectées par cette répression et d'user de tous les moyens à sa disposition pour faire face d'urgence aux besoins fondamentaux des réfugiés.

(*) Cette note est dédiée à Vincent TOLLET, tué dans une embuscade près de Sulaimaniyah le 22 mars 1993, alors qu'il travaillait comme coordinateur des programmes humanitaires de Handicap International pour le Kurdistan iraqien.

(1) Les estimations varient considérablement. *Le Journal de Genève* du 26 mars 1991 annonçait 150.000 réfugiés hors des frontières iraqiennes ; quelques jours plus tard, la presse mentionnait 2.500.000 personnes déplacées en Turquie et en Iran. Voy. « Chronique Rousseau », *R.G.D.I.P.*, 1991/4, pp. 955-956.

Dès le 9 avril, Javier Perez de Cuellar nomme, en la personne du prince Sadruddin Aga Khan (2), un Délégué exécutif du Secrétaire général des Nations Unies pour le programme humanitaire relatif à l'Iraq, au Koweït et aux zones frontières Iraq/Iran et Iraq/Turquie, chargé de coordonner l'aide humanitaire au Moyen-Orient.

2. Cependant, la fuite des Kurdes vers la Turquie et des Iraquiens chiïtes vers l'Iran se poursuit. Les autorités turques, probablement peu désireuses de voir la population kurde sur leur territoire augmenter, procèdent à des expulsions de réfugiés *manu militari* (3). Devant l'aggravation de la situation, le Représentant personnel du Secrétaire général pour le Moyen-Orient, Erik Suy, obtient l'accord du gouvernement iraquien pour créer des « centres d'accueil des Nations Unies » offrant aux réfugiés la sécurité et l'aide médicale et alimentaire indispensables pour les inciter à rentrer en Iraq. Selon l'émissaire personnel du Secrétaire général : *la mise en place de ces centres permettra d'éviter la création d'une « zone de sécurité » au nord de l'Iraq qui nécessiterait le recours aux Casques bleus et nul ne souhaite en arriver là* (4).

Le projet s'était fait jour, en effet, de créer des zones protégées militairement pour permettre aux Kurdes de rentrer dans le pays. Dès le 16 avril, ces projets reçoivent un début d'application lorsque le gouvernement américain signifie aux autorités iraqiennes l'interdiction pour les appareils iraqiens de survoler le territoire iraquien au nord du 36° parallèle (5). Enfin, le 17 avril, des forces armées des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la France, des Pays-Bas, d'Italie, d'Espagne et de l'Australie pénètrent dans le nord de l'Iraq et y installent des « zones de sécurité » (*Safe Havens*) pour les Kurdes. L'opération reçoit le nom de « *Provide comfort* » (6). L'Iraq, après avoir protesté en vain (7), accepte de retirer ses troupes des zones considérées.

(2) Nommé par le Secrétaire général en application de la résolution 688 (1991), il est chargé, dès le 9 avril, de coordonner l'aide humanitaire au Moyen-Orient, voy. « Chronique Rousseau », *R.G.D.I.P.*, 1991/4, p. 956 et MALANCZUK, Peter, « The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War », *J.E.D.I.*, 1991/2, p. 120, n° 36.

(3) *Le Soir*, 17 avril. Selon *Le Monde* du 18 avril : « Le gouvernement irakien a donné son accord à l'établissement de centres d'accueil des Nations Unies pour la population civile, kurde notamment, a déclaré mardi 16 avril, à l'AFP à Bagdad, M. Erik Suy [...]. M. Suy, arrivé samedi soir à Bagdad, a obtenu durant son séjour l'accord des autorités irakiennes pour mettre des centres humanitaires gérés par les agences des Nations Unies en différents points du pays. Le but de ces centres est de donner aux réfugiés des garanties de sécurité tout en apportant une aide alimentaire et médicale. Il s'agit de rassurer les Kurdes réfugiés aux frontières turque et irakienne afin de les aider à rentrer dans leur région ou leur pays d'origine, a-t-il déclaré ». Il soulignait en outre avoir obtenu l'accord du premier ministre iraquien dès le 14 avril (Voy. *Le Monde*, 18 avril 1991) mais devoir renégocier l'accord à la suite de l'intervention militaire des forces coalisées (*Le Soir*, 22 avril 1991).

(4) *Le Soir*, 17 avril.

(5) *International Herald Tribune*, 18 avril, p. 1.

(6) On trouvera un compte-rendu factuel détaillé dans MALANCZUK, Peter, *op. cit.*

(7) Le ministre des Affaires étrangères déclare : « Such an attitude is a continuation of the policy of intervention in Iraq's internal affairs ». Voy. *International Herald Tribune*, 18 avril, p. 1.

3. Le même jour encore, un débat a lieu au sénat au cours duquel le ministre belge des Affaires étrangères répond à une question orale posée par M. Y. de Seny sur le « Génocide du peuple iraquien ». M. de Seny :

« [...] Nous savions déjà que la paix dans le Golfe serait plus difficile à gagner que la guerre.

Compte tenu du fait qu'elle préside le Conseil de sécurité des Nations Unies, la Belgique ne pourrait-elle suggérer à cette organisation d'imposer la paix en Iraq en défendant le principe d'un devoir d'ingérence humanitaire comme étant la suite logique, et aujourd'hui nécessaire, de l'application des diverses résolutions déjà prises par les Nations Unies à l'encontre de ce pays et plus spécialement la résolution 688 qui vient d'être évoquée ?

Puisqu'il est maintenant suffisamment visible que le peuple iraquien est pourchassé et plus que démuné pour gagner seul la paix intérieure, ne faut-il pas, d'urgence, demander de mettre l'ensemble de l'Iraq sous la tutelle des Nations Unies dans le double but, essentiellement humanitaire, de permettre le retour, dans leur foyer, de tous ses habitants et d'y imposer des élections démocratiques pour qu'ils puissent y vivre en sécurité ?

L'application de cette solution fut une réussite dans l'Allemagne post-hitlérienne. Pourquoi ne pas utiliser la même procédure en Iraq, avec l'aval des Nations Unies ? »

M. Eyskens, ministre des Affaires étrangères :

« Monsieur le Président, notre collègue a, je crois, posé très correctement le problème. Tous les soirs, les images télévisées nous permettent, en effet, de constater que le droit des gens n'est pas correctement appliqué en Iraq. Il doit, bien entendu, être au service des peuples et non le desservir.

Une base juridique doit tout d'abord être trouvée. Si elle n'existe pas, elle doit être créée. Pour ce faire, un consensus est nécessaire. Si je ne me trompe, l'article 3 de la Convention de Genève, rédigée en 1949, contenait déjà des éléments légaux à cet égard. Mais cet article ne mentionne cependant pas les moyens dont la communauté internationale dispose pour imposer, dans certains pays, cette ingérence humanitaire.

Le débat est donc ouvert et la Communauté européenne a indéniablement le mérite d'avoir posé la question avec clarté et acuité.

Nous devons, hélas, constater que les réactions de certains pays sont relativement négatives. La Chine communiste, notamment, se trouve en tête de ces pays. Voici quelques heures, notre représentant à New York me faisait part de la crainte de certaines grandes puissances, dont la Grande-Bretagne, la France et les USA, qui disposent d'un droit de veto au Conseil de sécurité, de voir la Chine et, éventuellement, l'Union soviétique utiliser leur droit de veto si l'on tente de créer une base juridique en soumettant au Conseil un nouveau projet de résolution.

Dès lors, il nous paraît plus indiqué de donner à un texte existant une interprétation extensive. Je pense au paragraphe 5 de la résolution 688 qui prévoit que le Secrétaire général peut user de tous les moyens. La présidence belge du Conseil de sécurité est prête à couvrir le Secrétaire général dès lors qu'il ferait appel à ce droit, ou éventuellement à ce devoir, d'ingérence humanitaire.

Cependant, nous devons aller jusqu'au bout de la logique : pour que ce droit ou ce devoir puisse être effectif, il convient, dans certaines circonstances — comme actuellement en Iraq —, de faire appel à une protection

militaire suffisante. Si une intervention formelle des casques bleus des Nations Unies, formule qui a notre préférence, était impossible, nous marquons notre accord sur une intervention des forces de la coalition.

[...]» *Annales parlementaires*, Sénat, 17 avril 1991, p. 1994-1995.

Note.

4. Ces réflexions du ministre des Affaires étrangères éclairent le manque de base juridique de l'intervention armée dans le Kurdistan iraquien. Dans leur ouvrage intitulé « Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? », Olivier Corten et Pierre Klein ont bien montré l'absence de « droit d'ingérence humanitaire » dans le droit positif, si du moins cela signifie le droit pour un Etat, ou un groupe d'Etat, d'intervenir militairement sur le territoire d'un autre Etat, hormis les cas de légitime défense ou d'autorisation par le Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII de la Charte (8).

5. Les déclarations du ministre révèlent en premier lieu qu'il a conscience de l'absence d'une telle base juridique générale à une action armée même destinée à « imposer le respect du droit des gens » à l'Iraq. Il avait déjà évoqué cet aspect du problème quelques jours plus tôt, dans une interview : « *Dès lors que l'on prend à coeur le respect des droits de l'homme, on ne peut laisser son aspect coercitif à la seule appréciation des Etats souverains : on verserait dans l'arbitraire.* » (9).

A défaut de droit général, le ministre évoque la possibilité d'une action décidée ou autorisée par les Nations Unies. L'accord du Conseil de sécurité étant aléatoire, le ministre marque sa préférence pour une opération militaire qui s'inscrirait dans le cadre juridique de l'action humanitaire que l'Organisation des Nations Unies réalise, sous la direction du Secrétaire général, auprès de l'ensemble de la population iraquienne.

Si même cette construction juridique alambiquée ne devait pas trouver de soutien, et malgré l'absence alors avérée d'une quelconque base juridique, la Belgique appuierait « une protection militaire suffisante » de cette « ingérence humanitaire ». Cette position représente-t-elle une modification de l'attitude de la Belgique à l'égard des interventions armées ?

Pour le savoir, on lèvera d'abord l'hypothèque d'une conformité éventuelle de l'opération *Provide Comfort* avec les règles de l'ONU applicables (1) avant d'examiner les déclarations du ministre Eyskens à la lumière de la pratique belge en la matière (2).

(8) CORTEN Olivier et KLEIN Pierre, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruylant et éd. de l'Université de Bruxelles, 1992.

(9) Mark Eyskens au journal *Le Soir* du 10 avril, cité dans CORTEN Olivier et KLEIN Pierre, *op. cit.*, p. 371.

I. L'ACTION HUMANITAIRE DE L'O.N.U.
EN TERRITOIRE IRAQUIEN

6. Le ministre Eyskens souhaite inscrire l'opération militaire au Kurdistan iraquien dans le cadre juridique de la résolution S/688 (1991). Cette résolution autorise-t-elle le recours à la force, de quelque manière que ce soit, malgré l'absence de référence explicite à cette question ?

Après son adoption, il est vrai, de nombreuses voix célébrèrent la création d'un véritable droit d'ingérence armée humanitaire. Il n'en est rien, comme l'ont bien montré Olivier Corten et Pierre Klein pour qui la résolution 688 (1991) « loin de résulter d'une attitude novatrice du Conseil de sécurité, est non seulement classique mais même timorée » (10) ; classique dans la mesure où la menace à la paix et la sécurité internationales constatée par le Conseil ne découle pas tant de la répression des populations civiles *per se* que de ces conséquences transfrontières (11) ; timorée en comparaison d'autres situations de violations massives des droits de la personne que le Conseil avait estimées menaçantes pour la paix et la sécurité internationales indépendamment de tout effet transfrontière (12).

7. Il faut ensuite remarquer que, malgré la menace pour la paix et la sécurité internationales constatée par le Conseil dans le préambule de la résolution S/688 (1991), aucune mesure coercitive n'est adoptée. Cependant, certains auteurs considèrent que les Etats de la coalition agissaient, lors de l'opération *Provide Comfort*, en vertu du mandat d'autorisation de recours à la force contenue dans la résolution S/678 (1990) ; la résolution 688 prolongeant dans l'après-guerre une mission devenue humanitaire mais bénéficiant des mêmes autorisations que l'opération militaire visant à libérer le Koweït. Cette thèse est notamment exposée par Oscar Schachter qui souligne :

« [...] the close relation between the plight of the displaced Iraqis and the war against Iraq. It could not be ignored that the internal strife was in some respects a consequence of the international military action, placing responsibility of a political and humanitarian character on the coalition to prevent massive attack by Iraqi forces against noncombattants belonging to particular ethnic and religious communities » (13).

Le même auteur reconnaît pourtant que lors de son adoption, « [t]he resolution was understood to provide further ground for continuing economic sanctions, but it did not refer to renewed military action » (14). Comme le dit

(10) CORTEN Olivier et KLEIN Pierre, *ibid.*, p. 98.

(11) Comme l'indique une lecture attentive du paragraphe 3 du préambule et un examen des discussions préalables à l'adoption de la résolution, *Ibidem*, pp. 98 et s.

(12) Voy. les extraits pertinents de la résolution 181 (1963), *ibid.*, p. 99

(13) SCHACHTER, Oscar, « United Nations Law in the Gulf Conflict », *A.J.I.L.*, vol. 85, n° 3, 1991, p. 469.

(14) *Ibid.*, p. 468.

Pierre-Marie Dupuy, cette interprétation est « particulièrement extensive et sans doute *a priori* peu compatible avec la lettre de la résolution ... » (15). Effectivement, aucun des considérants du préambule de la résolution 688 ne fait référence aux résolutions relatives au conflit international contre l'Iraq.

Il n'est dès lors pas surprenant que Mr. Eyskens évoque plus spécifiquement les paragraphes relatifs à l'action humanitaire du Secrétaire général. En effet, comme le dit Peter Malanczuk : « *In practice, apart from the tasks assigned to the Secretary-General in that particular case, Resolution 688 amounted to little more than a formal censure of Iraq* » (16). L'économie de la résolution était donc le résultat d'un compromis entre les partisans d'une réaction immédiate et décidée à la répression iraquienne au Kurdistan et d'autres Etats, surtout préoccupés par la situation humanitaire de l'ensemble de la population iraquienne, sur laquelle le Secrétaire général adjoint, Martti Ahtisaari avait déjà fait un rapport alarmant après sa visite dans ce pays en mars (17).

8. Lors des débats préliminaires entre délégations au Conseil de sécurité, le délégué britannique souligne les deux aspects de la résolution :

« Premièrement, elle envoie un message ferme et sans équivoque au Gouvernement de l'Iraq : il doit mettre fin à la répression, [...]. Deuxièmement, elle appuie résolument le Secrétaire général, les institutions spécialisées des Nations Unies et toutes les organisations gouvernementales et non gouvernementales dont les efforts sont tellement nécessaires de toute urgence si l'on veut éviter d'autres pertes en vies humaines. [...]. Les problèmes à résoudre sont immenses, et nous nous félicitons sincèrement de l'initiative du Secrétaire général qui a, en effet, l'intention de lancer, le 8 avril, un appel général à l'aide. Nous espérons que cet appel mobilisera les activités de toutes les institutions spécialisées des Nations Unies. » (18).

Dans l'important dispositif relatif à l'assistance humanitaire, le Conseil :

3. *Insiste* pour que l'Iraq permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Iraq et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action ;

4. *Prie* le Secrétaire général de poursuivre ses efforts humanitaires en Iraq et de lui faire rapport d'urgence, éventuellement à l'issue d'une nouvelle mission dans la région, sur le sort des populations civiles iraqiennes, et en parti-

(15) DUPUY, Pierre-Marie, *R.G.D.I.P.*, 1991/3, p. 629

(16) Voy. MALANCZUK, Peter, *op. cit.*, p. 129 (nous soulignons).

(17) Ce rapport est évoqué dans les considérants de la résolution 688 (1991), malgré le fait qu'il est surtout favorable aux thèses iraqiennes dans la mesure où il tire la sonnette d'alarme sur la situation humanitaire aggravée par les dégâts causés par la guerre. Les observations finales disent notamment : « Il ne fait aucun doute que le peuple iraqien pourrait très prochainement être exposé à une nouvelle catastrophe, épidémies et famines incluses, si les mesures qui s'imposent ne sont pas prises sans attendre. », lettre S/22366 adressée par le Secrétaire général au Conseil., p. 15.

(18) Sir Hannay, s/pv. 2982, p. 63/65.

culier de la population kurde, affectées par la répression sous toutes ses formes exercée par les autorités irakiennes ;

5. *Prie également* le Secrétaire général d'utiliser tous les moyens à sa disposition, y compris ceux des institutions spécialisées pertinentes des Nations Unies, pour faire face d'urgence aux besoins fondamentaux des réfugiés et des populations irakiennes déplacées ;

6. *Lance un appel* à tous les Etats Membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ces efforts d'assistance humanitaire ;

7. *Exige* de l'Iraq qu'il coopère avec le Secrétaire général à ces fins ;

La question est cependant de savoir si, à défaut de contrainte dans la partie politique de la résolution, le dispositif humanitaire impose à l'Iraq quelque décision que ce soit. A cet égard, les débats préliminaires à l'adoption par le Conseil de la résolution 688 (1991) révèlent ce que devait être le rôle de Javier Perez de Cuellar. Ainsi dans le paragraphe 4 où il est indiqué que le Secrétaire général fera rapport et, si besoin échet, enverra une mission sur place. On pourrait y voir une décision du Conseil imposée à l'Iraq mais, dans son intervention préalable au vote, le délégué de l'Equateur déclare :

« Il nous semble également encourageant que l'Iraq se soit déclaré prêt à accueillir une mission chargée de vérifier les faits. Le Secrétaire général prendra certainement note de cette offre et agira conformément à une des dispositions du projet de résolution dont nous sommes saisis » (19).

Le représentant chinois explique l'abstention de son pays lors du vote par l'opposition à une possible ingérence dans le domaine réservé de l'Iraq mais contrebalancé parce que :

« Nous appuyons le Secrétaire général pour ce qui est de l'octroi d'une aide humanitaire aux réfugiés par les organisations pertinentes » (20).

Le délégué soviétique souligne ce qui fait l'objet de l'approbation des Etats membres du Conseil qui approuvent la résolution :

« [...] l'Union soviétique ne peut demeurer indifférente devant les nouvelles souffrances du peuple irakien, qui a déjà enduré d'énormes épreuves et toutes sortes de privations. Nous appuyons donc les efforts louables faits par le Secrétaire général des Nations Unies, y compris l'envoi d'une mission spécialisée en Iraq, et les efforts déployés par les institutions spécialisées compétentes des Nations Unies et les organisations humanitaires, nationales et internationales, qui s'emploient par tous les moyens à alléger le sort des réfugiés et à répondre aux problèmes humanitaires du peuple irakien tout entier » (21).

Le représentant suédois est plus détaillé :

(19) M. AYALA LASSO, s/pv. 2982, p. 37. De même, le délégué indien qui invite le Conseil à « considérer avec le plus grand soin la déclaration du Représentant permanent de l'Iraq dans laquelle il a invité le Secrétaire général ou le Conseil à envoyer une mission d'enquête dans son pays » ; M. GHAREKHAN, s/pv. 2982, p. 62.

(20) M. Li Daoyu, s/pv. 2982, p. 56.

(21) M. Vorontsov, s/pv. 2982, p. 61.

« Nous félicitons le Secrétaire général pour ses efforts visant la préparation d'un programme coordonné d'aide d'urgence à l'Iraq. Un tel programme doit reposer sur des principes et critères établis d'aide humanitaire, et être conçu pour atteindre la population touchée dans toutes les régions sinistrées, y compris les régions habitées par la population kurde. » (22).

Le ministre belge considèrait qu'une « interprétation extensive » du paragraphe 5 de cette résolution autoriserait le Secrétaire général à solliciter l'aide militaire des Etats et s'engageait à couvrir cet appel depuis la présidence du Conseil, qui incombait à la Belgique ce mois-là.

9. Aucune interprétation du paragraphe 5 de la résolution 688 (1991) ne semble pourtant suffisante pour fonder juridiquement l'opération *Provide Comfort*. Même si le Secrétaire général des l'Organisation des Nations Unies y est autorisé à « user de tous les moyens », il ne peut s'agir que des moyens qui sont attachés à sa fonction, ce qui est d'ailleurs spécifié immédiatement par les mots « à sa disposition ». L'autorisation d'employer la force armée contre un Etat ne fait pas partie de ces moyens. En effet, les pouvoirs du Secrétaire général, exposés dans le Chapitre XV de la Charte (« Secrétariat »), sont de nature politique et administrative. Un droit d'initiative politique est reconnu au Secrétaire général par l'article 99, selon lequel : « *Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales* ». Dans la pratique, le Secrétaire général a pu étendre le champ de ses activités politiques bien au delà du prescrit de l'article 99, en considérant que, pour convoquer le Conseil, il devait connaître l'importance et l'ampleur du problème et les possibilités d'y apporter une solution, ce qui l'autorisait à entamer des négociations avec les parties en conflit, nommer des représentants personnels sur place, procéder à des enquêtes, etc ... Il ne peut cependant être question d'autoriser, d'initiative, des Etats à user de la force contre un autre Etat. Pour le reste, ses fonctions sont essentiellement administratives (article 97). Il est parfois chargé, en vertu de l'article 98, d'allier ses compétences politiques et administratives pour mener à bien des missions qui lui sont confiées par le Conseil ou l'Assemblée. Dans ce cadre, il est vrai, le Secrétaire général a déjà été amené à ordonner et coordonner des opérations militaires, au Congo notamment. Pourrait-on considérer que la demande du Conseil contenue dans le paragraphe 5 l'autorisait implicitement à conclure des arrangements avec les Etats de la coalition pour qu'ils l'aident à « faire face d'urgence aux besoins fondamentaux » — en premier lieu desquels on placerait l'intégrité physique — des personnes affectées par la répression ?

Un examen des termes du paragraphe 5 de la résolution 688 (1991) infirme cette idée. Le Secrétaire Général y est simplement prié de mettre en oeuvre les moyens à sa disposition et les institutions pertinentes (en l'es-

(22) M. Eliasson, s/pv. 2082, p. 83.

pèce, le Haut commissariat aux réfugiés et l'UNICEF principalement) pour réaliser une mission humanitaire précise et explicite.

Il s'agit d'une formulation courante où un des organes principaux en appelle à la collaboration d'un autre pour réaliser une mission déterminée, chaque organe agissant dans sa sphère de compétences respectives avec les moyens qui lui sont propres.

A l'opposé, une autorisation du Conseil sortant du cadre des relations « normales » entre organes fait l'objet d'une formulation explicite. Ainsi, dans une résolution 712 (1991), le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, prend des décisions relatives à l'achat de denrées alimentaires, de médicaments et de produits et matériel de première nécessité, pour l'Iraq, avec le compte sequestre ouvert par l'Organisation des Nations Unies pour recevoir la vente de produits pétroliers par l'Iraq. Le Conseil :

« 10. Prie le Secrétaire général de prendre les dispositions voulues pour appliquer les décisions ci-dessus et *l'autorise à conclure tous arrangements* ou tous accords *nécessaires* à cet effet ; [...] ».

De manière plus claire encore, une autorisation expresse de l'emploi de la force avait déjà été formulée par le Conseil pendant l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC). Dans la résolution S/169 (24 novembre 1961) le Conseil, chargeant le Secrétaire général de l'action contre les forces militaires soutenant la sécession katangaise :

« autorise le Secrétaire général à entreprendre une action vigoureuse, *y compris le cas échéant, l'emploi de la force* dans la mesure requise, pour faire immédiatement appréhender, placer en détention dans l'attente de poursuites légales ou expulser tous les personnels militaires ou paramilitaires ne relevant pas du Commandement des Nations Unies, ainsi que les mercenaires [...] ».

10. Pourtant, il n'est pas douteux que la mission confiée au Secrétaire général par le Conseil était inusitée. Le 18 avril, après des négociations entre les autorités iraqiennes d'une part et, d'autre part, le Représentant personnel du Secrétaire général pour le Moyen-Orient, Erik Suy, et Sadrudin Aga Khan, un mémorandum d'accord entre l'O.N.U. et l'Iraq est conclu. Il permet l'accès aux zones du nord de l'Iraq concernées des O.N.G. et de personnel de l'O.N.U. pour fournir l'assistance humanitaire nécessaire aux réfugiés revenus sur place (23). Le 23 mai 1991, l'opération *Provide Comfort* ayant obligé à renégocier, un nouvel accord autorisait le déploiement de « gardes bleus » des Nations Unies dans des zones d'où se retirait l'armée iraqienne depuis le 19 mai. Ces « gardes bleus », au nombre de plusieurs centaines, disposaient d'une arme personnelle et étaient investis

(23) Contenu dans une lettre du Représentant permanent de l'Iraq au Secrétaire général, S/22513.

d'une mission d'observation et de surveillance, ainsi que de la protection du personnel et des équipements de l'O.N.U. sur tout le territoire iraquien (24).

11. Le Secrétaire général déclarait par la suite que « si l'action des alliés pouvait être comprise [d'un point de vue moral], elle ne requérait pas moins l'approbation du Conseil de sécurité » (25). Aux yeux du principal intéressé, le paragraphe 5 ne donnait donc aucun mandat permettant une opération militaire, qu'elle soit menée par des Etats ou même par les Nations Unies. C'est Oscar Schachter qui confirme et précise ce point, traçant la limite de la portée du paragraphe 5 de la résolution 688 (1991) :

« United Nations police forces were expected to replace the coalition forces. Iraq's acceptance of the UN relief operations, however, did not extend to UN armed forces. The Secretary-General concluded that he could not legally send in a UN force *unless the Security Council ordered Iraq to accept it or Iraq agreed to it* (53) » (26).

En note, l'auteur revient cependant sur l'idée que le paragraphe 5 pouvait être interprété de telle sorte que soit légitimé l'envoi de gardes armés — chargés d'une mission non militaire et sous le couvert des Nations Unies, il est vrai :

« However, in May 1991, the Secretary-General did dispatch a small contingent of UN 'guards' to perform minimal policing in the area where displaced Kurds were located and UN relief operations carried out. [...] The Secretary-General's action was not expressly authorised by the Security Council or by Iraqi agreement. However, it could be reasonably regarded as implicitly authorised by Council Resolution 688 of April 5, 1991, paragraph 5 [...] » (27).

Cette nouvelle tentative de donner un sens autre qu'humanitaire non-armé au paragraphe 5 ne résiste pas non plus à l'analyse. En effet, l'assertion selon laquelle l'envoi de « gardes bleus » armés n'avait par reçu l'accord des autorités iraqiennes — et n'était dès lors soutenu que par le paragraphe 5 de la résolution 688 — est contestée par P. Malanczuk qui cite le Mémoire d'accord du 18 avril :

« United Nations Guards will be authorised to carry side-arms (pistol/revolvers), which will be provided by the Iraqi authorities (subject to approval of the United Nations with respect to make, model, calibre and munitions). While it is not so anticipated that all Guards will be so armed, United Nations guidelines and practices will be followed in this regard » (28).

(24) BETTATI, Mario, « Un droit d'ingérence ? », *R.G.D.I.P.*, 1991/3, p. 664.

(25) Voy. *De Standaard*, 11 avril 1991 et *De Morgen*, 18 avril 1991, cité dans CORTEN Olivier et KLEIN Pierre, « Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? », cette *Revue*, 1991/1, p. 104 n° 228.

(26) Nous soulignons. Oscar SCHACHTER, « United Nations Law in the Gulf Conflict », *A.J.I.L.*, vol. 85, n° 3, 1991, p. 469.

(27) *Ibidem*.

(28) 30 ILM (1991) 862, (annexe, § 6), cité dans MALANCZUK, Peter, *op. cit.*, p. 130.

L'action humanitaire des Nations Unies, dirigée par le Secrétaire général selon les indications de la résolution 688 (1991), était destinée à l'ensemble de la population iraquienne. Des dispositions spéciales, singulièrement la présence de gardes armés, étaient prévues pour assurer l'acheminement des secours dans la région kurde frappée par la répression. Mais l'opération *Provide Comfort* ne s'inscrivait nullement dans ce schéma, ni juridiquement, ni dans la pratique. Au contraire pourrait-on dire, dans la mesure où les représentants du Secrétaire général s'étaient assurés de l'accord des autorités iraqiennes, accord mis à mal par suite de l'action unilatérale des Etats de la coalition. Il n'en reste pas moins significatif de voir comment des Etats qui entreprennent des actions hors des mécanismes de sécurité collective, et même en porte-à-faux avec ceux-ci, essaient néanmoins d'embrigader le Secrétaire général dans leurs actions ou du moins de les couvrir de la légitimité de l'ONU.

Malgré cette absence de conformité avec le droit de la Charte et conformément avec la déclaration d'Eyskens au sénat, la Belgique a soutenu l'opération *Provide Comfort*, au nom des buts humanitaires mis en avant par les Etats qui l'ont menée. Cette position est-elle conforme à la pratique belge en la matière ?

II. LA PRATIQUE BELGE EN MATIÈRE D'INTERVENTION « HUMANITAIRE »

12. De manière générale, la Belgique proclame le respect des principes de non intervention dans le domaine réservé des autres Etats (Voy. e.a. une déclaration en ce sens du ministre des Affaires étrangères, interrogé à la Chambre sur une reconnaissance éventuelle du mouvement autonomiste kurde, cette *Revue*, 1981/1982, p. 634) et de non-recours à la force. Dans la pratique, elle considère qu'*a priori*, l'accord de l'Etat sur le territoire duquel a lieu l'intervention armée est indispensable pour la valider juridiquement. Ainsi, relatant les débats consécutifs à l'opération belge à Stanleyville-Paulis (Congo), Alain GERARD pouvait synthétiser la position officielle belge comme suit :

« L'argumentation du Gouvernement belge tendant à établir la licéité de son action humanitaire de 1964 invoque enfin — et c'est évidemment un élément de première importance — l'assentiment donné à cette opération par les autorités légales de la République démocratique du Congo » (29).

Lors de l'intervention belge au Shaba en mai 1978, le Premier ministre Léo Tindemans expose aux parlementaires belges la vision de l'exécutif :

« [...] Faut-il encore ajouter que le Zaïre est un Etat souverain, où la Belgique ne peut intervenir sans plus et que, par conséquent, une autorisation

(29) Alain GERARD, « L'opération Stanleyville-Paulis devant le parlement belge et les Nations Unies », cette *Revue*, 1967/1, p. 264

des autorités zairoises était requise pour pouvoir procéder à une opération de sauvetage ? » (30).

A propos du problème kurde plus directement, plusieurs parlementaires s'inquiètent lorsqu'en mai 1983, 2.000 soldats turcs pénètrent en territoire iraquien pour y mener une opération contre les rebelles kurdes. Le ministre des relations extérieures leur répond ainsi :

« 1. L'opération militaire turque, donnant lieu au passage de la frontière iraquienne, a commencé le 26 mai 1983. Nous en avons été informé le 27 mai [...].

[2.] La frontière iraquienne a été franchie après un accord entre les deux Etats et cette opération relève uniquement de leur souveraineté.

3. Le Gouvernement belge continue à insister sur le respect des droits de l'homme [...] » (31).

Quelques jours plus tard, le ministre répond à un autre député au sujet de cette même opération militaire de la Turquie en Iraq : « *le gouvernement belge ne peut évidemment pas intervenir dans une question qui concerne les deux Etats que je viens de citer.* » (32).

On remarquera qu'à cette époque, le gouvernement belge considérait le consentement de l'Iraq comme un facteur déterminant (33), ce qui n'est manifestement plus le cas aujourd'hui.

13. A défaut du consentement de l'Etat sur le territoire duquel a lieu l'intervention, la pratique n'est pourtant pas aussi dénuée d'ambiguïté qu'on pourrait le penser. Même en se limitant aux cas où un but humanitaire est invoqué pour justifier l'intervention, des considérations politiques semblent motiver des prises de position plus ou moins tranchées selon les cas. Ainsi, lors de l'intervention vietnamienne au Cambodge (Kampuchea démocratique) en 1979. Interrogé au sujet de l'interruption de l'aide belge au Vietnam, malgré des typhons calamiteux dans ce pays, le ministre des relations extérieures déclarait en 1981 :

« 2. L'intervention militaire vietnamienne au Cambodge et au Laos a culminé à la Noël 1978 par l'installation d'un régime pro-vietnamien à Pnom-Penh. Cette action constituant une violation caractérisée des principes des Nations Unies a amené la Belgique, comme la plupart des pays occidentaux, le Japon et bon nombre de pays du Tiers-Monde, à condamner l'occupation du territoire Khmer » (34).

Par contre, l'intervention des Etats-Unis à la Grenade, le 25 octobre 1983, culminant également par la mise en place d'un gouvernement favo-

(30) Cette *Revue*, 1980/2, n° 1458, p. 632.

(31) Cette *Revue*, 1988/2, n° 1775, p. 494.

(32) *Ibid.*

(33) Voy. également la position belge sur la présence des troupes des Etats-Unis au Sud-Vietnam, cette *Revue*, 1968/2, n° 287, p. 565.

(34) « Chronique de l'intégration européenne », n° E 348, G. VANDERSANDEN, cette *Revue*, 1986/1, p. 155.

rables aux thèses politiques de l'Etat intervenant, n'a pas fait l'objet d'une condamnation aussi ferme. L'argument humanitaire est mieux reçu puisque :

« Le gouvernement belge, dans sa première réaction, prend acte des 'assurances' fournies par les États-Unis selon lesquelles leur 'action armée internationale est limitée dans le temps et ne vise que des objectifs strictement humanitaires, à savoir la sauvegarde des vies humaines'. »

Il est vrai que, dans le même texte :

« Il réaffirme toutefois son attachement aux principes de non-ingérence et de non-recours à la force. Il souhaite l'établissement d'un processus 'démocratique' à la Grenade. » (35)

Mais lors du vote, paragraphe par paragraphe, d'une résolution condamnant cette intervention, le délégué belge s'absente lors du vote du paragraphe 1 dans lequel l'Assemblée générale qualifie l'action contre la Grenade de « violation flagrante du droit international, de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de cet Etat », alors qu'elle est présente lors du vote sur les autres paragraphes. Elle vote affirmativement sur le paragraphe demandant « le plus strict respect de la souveraineté de la Grenade » mais s'abstient à propos du paragraphe qui « demande la cessation immédiate de l'intervention étrangère et le retrait immédiat des troupes étrangères de la Grenade » et sur l'ensemble de la résolution (36).

14. On le voit, des considérations politiques ont parfois motivé les prises de positions belges à l'égard d'interventions armées « à but humanitaire ». On peut donc légitimement se demander si l'appui de la Belgique à l'opération *Provide Comfort*, dénuée de toute base juridique, était motivé par une volonté farouche de défendre les droits de la personne envers et contre toutes les souverainetés, créant par là un audacieux précédent que d'autres pourraient invoquer en d'autres circonstances ou, comme le proposent O. Corten et P. Klein :

« s'agissait-il d'être plus attentif aux difficultés que la présence massive de réfugiés kurdes sur son territoire entraînaient pour un membre particulièrement choyé de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord, peu enclin de surcroît à voir évoquée une quelconque 'question kurde' ? Ne faut-il pas voir la confirmation de ses craintes dans le fait qu'aucun Etat n'a ressenti le 'devoir d'intervenir' lorsque, quelques mois après ces événements tragiques, l'aviation turque bombardait des camps de réfugiés kurdes dans le nord de l'Iraq sous prétexte de lutter contre des rebelles peshmergas ? » (37).

(35) Voy. Communiqué du M.A.E. du 23 octobre 1983, cité dans la « Chronique », n° 1807, cette Revue, 1986-2, p. 564.

(36) *Ibid.*, n° 1807, cette Revue, 1986-2, p. 565.

(37) CORTEN Olivier et KLEIN Pierre, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant et éd. de l'Université de Bruxelles, 1992, pp. 239 et s.