

# L'OCCUPATION DE L'IRAQ : ASPECTS JURIDIQUES ET POLITIQUES

PAR

MADJID BENCHIKH (\*)

Le 1<sup>er</sup> mai 2003, le Président des Etats-Unis annonce « *la fin des opérations militaires majeures* » contre l'Iraq. L'occupation de l'Iraq commence alors à s'organiser. Malgré la déroute de l'armée iraquienne, les opérations militaires et les attentats continuent d'occuper le devant de la scène internationale. Tout se passe comme si, désormais, la victoire militaire ne permettait pas d'assurer la pacification ou l'arrêt des hostilités meurtrières.

La réalisation des objectifs fixés de détruire une dictature et de construire une démocratie devient difficile à concrétiser. Les Etats-Unis, aidés de la Grande-Bretagne, ont besoin d'alliances et de ressources humaines et financières qu'ils tentent de trouver sur la scène internationale pour réduire le poids et les coûts de l'occupation. Pour y parvenir dans de bonnes conditions, il est nécessaire de faire oublier l'illicéité de l'intervention militaire en obtenant la licéité de l'occupation, grâce notamment aux résolutions du Conseil de sécurité.

Les réticences qui se manifestent dans la communauté internationale conduisent alors les Etats-Unis à chercher une reconnaissance de la légitimité de leur projet de démocratiser l'Iraq. Cependant, ce projet et les enjeux économiques et stratégiques qui l'entourent peuvent être contrecarrés par la violence de la résistance iraquienne, si le peuple iraquien parvient à définir et à mener sur le terrain sa propre voie vers une transition démocratique.

## LA RECHERCHE DE LA LICÉITÉ DE L'OCCUPATION

Le recours à la force contre l'Iraq, en avril 2003, n'entre ni dans la catégorie des actes de légitime défense, ni dans celle des mesures autorisées par le Conseil de sécurité conformément au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Cette intervention est, dans ces conditions, illicite, même si elle prétend mettre fin à une dictature et à une détention d'armes de destruction massive que, de surcroît, la commission d'inspection des Nations Unies estime peu probable.

(\*) Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Cergy-Pontoise (France).

Un recours à la force illicite conduit évidemment à une occupation illicite. C'est ce caractère d'illicéité que les puissances occupantes vont s'efforcer de gommer pour mieux réaliser les objectifs qu'ils poursuivent. Dans cette optique, l'approbation de l'occupation par le Conseil de sécurité prend une grande importance. Les résolutions du Conseil de sécurité relatives à l'occupation en sont-elles une ? Il convient d'examiner cela avant de s'intéresser à l'application du droit international humanitaire durant l'occupation de l'Iraq.

### *L'occupation de l'Iraq et les résolutions du Conseil de sécurité*

Très tôt les Etats-Unis, sans doute encouragés par le Royaume-Uni, ont cherché à obtenir l'approbation du Conseil de sécurité pour couvrir l'occupation de l'Iraq.

Les Américains avaient caressé l'espoir que la rapidité de leur victoire et l'effondrement d'un système politique détestable pousseraient de nombreux Etats et opinions publiques à rejoindre leur position : les armées d'invasion deviendraient alors des armées de libération ; les forces iraqiennes nées de l'occupation pactiseraient dans la liesse avec les forces étrangères. Personne ne pourrait, dans cette hypothèse, plaider pour l'illicéité de l'occupation. On dirait alors que l'appel du peuple iraqien a été entendu par les Etats-Unis malgré l'écran que formait l'Etat de Saddam Hussein. La souveraineté de l'Etat iraqien aura sans doute été violée, mais il s'agit d'un Etat dictatorial qui a perverti la notion de souveraineté en s'en servant pour gazer son propre peuple. La souveraineté ne saurait, dans ces conditions, prévaloir contre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Cependant, il n'y a pas eu de liesse à Bagdad et la multiplication des attentats et des embuscades rend la situation difficile pour les forces américaines et britanniques, qui ne sont, dès lors, que des forces d'occupation. Dans ces conditions, l'hypothèse d'une résistance à l'occupation devient la plus crédible.

Sur le plan international, les conséquences de l'illicéité du recours à la force se font ressentir. Loin d'être rejoints par d'autres Etats, les dirigeants américains doivent faire face à la persistance des critiques de plusieurs membres du Conseil de sécurité. La France (1), l'Allemagne, la Russie, la Chine, l'Inde et d'autres ne cessent de mettre en garde contre les dangers de l'occupation pour l'avenir de l'Iraq et la stabilité de la région. Aux Etats-Unis mêmes, quelques forces politiques rejoignent celles qui manifestent dans la société civile leur opposition à l'occupation et surtout à son coût humain.

Dans ces conditions, le recours au Conseil de sécurité pour obtenir son implication dans l'occupation, en lui faisant endosser les politiques menées

(1) Cf. « Point de vue du ministre français des Affaires étrangères », *Le Monde*, 13 septembre 2003.

revêt une importance capitale. Si le Conseil de sécurité coopère dans cette entreprise, les Etats-Unis espèrent obtenir, ensemble, la licéité et la légitimité que confère l'approbation d'une organisation telle que l'ONU (2).

En principe, les Etats et les organisations internationales, soucieux du respect du droit international, devraient logiquement s'abstenir de s'impliquer dans les opérations de maintien de l'ordre et de gestion d'une occupation que ce droit international condamne. Pourtant, les comportements des Etats et des organisations internationales ne vont pas toujours dans ce sens.

Dans le cas de l'occupation du Koweït, la Résolution 687 du 8 avril 1991 a décidé que l'Iraq est responsable, en vertu du droit international, de toute perte, de tout dommage, y compris les atteintes à l'environnement et la destruction des ressources naturelles subies par le Koweït du fait de l'invasion et de l'occupation de son territoire. Une partie des ressources pétrolières irakiennes est consacrée par le Conseil de sécurité au paiement des dommages de guerre. Dans d'autres cas, la question des réparations est généralement réglée par des accords entre les parties intéressées dans des conditions qui permettent de sauver la coopération entre les anciens ennemis.

L'occupation de l'Afghanistan est une situation assez particulière. Elle est consécutive aux attentats du 11 septembre contre le World Trade Center et le Pentagone et au refus du gouvernement afghan de livrer les auteurs présumés des attentats. Elle peut être analysée comme une riposte licite à l'agression terroriste. Toutefois, le caractère disproportionné de la riposte fausse complètement la mise en œuvre de la légitime défense invoquée. Dans le cas de l'Afghanistan, les Etats-Unis semblent considérer qu'il s'agit d'une opération de police internationale et non d'une guerre menée contre le terrorisme. C'est sans doute pourquoi ils se situent en dehors du droit international humanitaire, pourtant applicable dans tous les conflits armés (3).

Dans le cas de l'occupation de l'Iraq, aucune sanction n'a été décidée par le Conseil de sécurité (4). Les Résolutions 1 483, 1 500 et 1 511 appellent à la coopération internationale, désignent les deux puissances occupantes, approuvent leurs principales décisions et créent la mission d'assistance des Nations Unies en Iraq et la Force multinationale sous commandement unifié. Pour examiner si le Conseil de sécurité confère ainsi la licéité, pour l'avenir, à une occupation au départ illicite, il convient d'examiner les termes principaux des résolutions adoptées.

La Résolution 1 483 du 22 mai 2003 ne semble pas avoir pour objectif de conférer un caractère de licéité à l'occupation de l'Iraq. L'invasion controversée est trop récente et les conflits entre les membres du Conseil de sécu-

(2) Cf. Madjid BENCHIKH, *Les Organisations internationales et les conflits armés*, L'Harmattan, Paris, 2001, pp. 38 et s.

(3) On peut bien sûr distinguer les règles de droit international humanitaire applicables aux conflits internationaux et celles applicables aux conflits internes.

(4) Dans le cas de l'occupation des territoires palestiniens par Israël, le Conseil de sécurité condamne cette occupation mais ne décide aucune sanction.

rité encore trop vifs pour espérer une décision sur ce sujet. De ce point de vue, la Résolution 1483 ne donne pas une entière satisfaction aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne. Ceux-ci sont désignés comme les deux puissances occupantes soumises à ce titre au droit international humanitaire. Ils sont appelés, comme tous les Etats membres, à œuvrer pour la reconstruction de l'Iraq, les Nations Unies devant jouer un « rôle crucial ».

Cependant, le rôle crucial des Nations Unies, tout comme celui de la Mission d'assistance que crée la Résolution 1500 du 16 août 2003 cantonnent l'organisation internationale dans un rôle d'assistance humanitaire et de facilitateur dans la reconstruction économique et institutionnelle. Le Conseil de sécurité encourage les Etats membres, notamment le G7, et les banques à apporter leurs contributions financières et technologiques à la reconstruction. Il encourage donc la tenue d'une conférence internationale (qui se déroulera effectivement à Madrid en octobre 2003) pour décider des contributions financières des Etats membres (5). C'est donc la communauté internationale, sur la base de contributions volontaires mais fortement sollicitées, qui doit procéder à la reconstruction de l'Iraq. On est loin de l'hypothèse d'une réparation par les puissances occupantes.

En réalité, la Résolution 1483 va plus loin dans le sens de l'approbation de l'intervention américano-britannique. Le Conseil « *demande à tous les Etats membres de refuser de donner refuge aux membres de l'ancien régime iraquien présumés responsables de crimes et d'atrocités et de soutenir toute action visant à la traduire en justice [...] Il convient d'obliger l'ancien régime iraquien à répondre des crimes et atrocités qu'il a commis* ». Ce faisant, le Conseil de sécurité approuve donc les objectifs de l'intervention militaire américaine, sans affirmer directement une approbation explicite.

Dans ces conditions, très logiquement, le Conseil de sécurité appelle à une coopération des Etats membres « *pour contribuer à la stabilité et à la sécurité de l'Iraq en fournissant personnel, équipements et autres ressources sous l'égide de l'Autorité provisoire* » d'occupation constituée par les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Il ne s'agit donc pas d'une simple reconnaissance formelle d'une situation de fait, comme c'est généralement le cas lorsque les Etats tiers entrent en relation avec l'occupant pour lui rappeler ses obligations et sauvegarder leurs intérêts. Il s'agit plutôt d'une coopération active, « *sous l'égide de l'Autorité* » d'occupation et dans le cadre de la stratégie et des politiques définies par les Etats-Unis.

La Résolution 1500 du 14 août 2003 confirme ces bonnes dispositions du Conseil de sécurité pour soutenir des initiatives de l'Autorité en se félicitant

(5) Le Secrétaire général des Nations Unies annonce une contribution totale de la conférence de Madrid du 23 octobre 2003, qui s'élève à 33 milliards de dollars, dont 20 milliards émanant des Etats-Unis, 5,5 milliards de la Banque mondiale et du FMI et 5 milliards du Japon. L'Union européenne n'annonce que 233 millions de dollars pour 2004, mais le Royaume-Uni promet une contribution particulière de 910 millions; L'Arabie saoudite contribue pour 1 milliard, dont la moitié en prêts.

de l'établissement, le 13 juillet 2003, du Conseil de gouvernement et décide de créer une Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI), qui sera chargée plus tard de coordonner les missions fixées par les Résolutions 1 483 et 1 511.

La Résolution 1 511 du 16 octobre 2003 va plus loin dans l'approbation par les Nations Unies de l'occupation de l'Iraq. Sans aller jusqu'à déclarer que l'occupation est désormais licite, elle fait plusieurs pas dans cette direction. En effet, elle condamne comme des actes terroristes les différents attentats que certaines forces en Iraq considèrent comme des actes de résistance. Toutefois, l'apport le plus important de la Résolution 1 511 par rapport à la Résolution 1 483 est la création d'une force multinationale. Aux termes du § 13, le Conseil de sécurité « *autorise une force multinationale, sous commandement unifié, à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq* ». Les forces militaires dont il s'agit sont évidemment les forces d'occupation. Le commandement unifié est, sans autre détail, celui des Etats-Unis. La Résolution appelle les Etats membres à fournir des forces militaires. La Force multinationale n'est pas explicitement déclarée comme une force des Nations Unies, mais elle fait clairement partie du mandat de cette organisation : elle est en tout cas plus qu'une force simplement reconnue par les Nations Unies. L'occupation se déroule donc désormais sous l'égide d'une force dont la création est autorisée par le Conseil de sécurité, agissant dans le cadre du chapitre VII de la Charte. Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne atteignent ainsi l'objectif recherché de conférer à l'occupation de l'Iraq le caractère de licéité qui semblait impossible à atteindre. Compte tenu de l'illicéité de l'invasion, comment un tel résultat est-il possible dans une société internationale qui, surtout depuis 1991, ne cesse de proclamer le règne du droit international ?

Même s'il est toujours un peu téméraire de prétendre tirer des leçons ou de dégager des lignes de force des événements en cours, on peut toujours tenter quelques explications.

Dans les rapports de force actuels sur la scène internationale, les Etats-Unis apparaissent comme une puissance qu'aucune autre ne veut ni, en tout cas, ne peut durablement contrarier. Il ne peut donc être question de sanctionner les Etats-Unis. Au contraire, les Etats sont plutôt enclins à montrer leurs volontés de coopérer avec eux.

Dans le cas de l'Iraq, une deuxième explication peut compléter la précédente. En effet, après trois ans de situations économiques difficiles, aucune puissance ne peut se permettre de se placer à l'écart de contrats pétroliers et industriels que promet la reconstruction de l'Iraq.

La Russie, l'Allemagne et la France, qui avaient critiqué l'intervention militaire, ne cessent d'indiquer leur volonté de participer à la reconstruction de l'Iraq, soit en promettant d'effacer une partie de la dette, soit en se rap-

prochant des institutions provisoires. L'Iraq a les moyens de sa reconstruction : il est l'un des plus grands pays producteurs du monde.

### *Le régime de l'occupation*

Les Résolutions 1 483 et 1 511 du Conseil de sécurité rappellent les obligations des puissances occupantes de respecter « *les dispositions pertinentes du droit international* » « *en s'acquittant pleinement de leurs obligations* », notamment au titre des « *Conventions de 1949 et du Règlement de La Haye de 1907* ».

Ce rappel renvoie à l'application devenue très classique du droit international humanitaire durant les périodes d'occupation. Ce régime ne préjuge pas de la qualification du recours à la force qui a conduit à l'occupation ni de la licéité de cette dernière.

D'après la Résolution 1 483, les puissances occupantes doivent appliquer l'ensemble du droit international humanitaire. Ce rappel a d'autant plus d'importance que chacun garde en mémoire le comportement de l'armée américaine en Afghanistan et la détention au secret des prisonniers à la base américaine de Guantanamo.

Le droit international humanitaire exige le respect de la dignité des prisonniers et des populations. Or, on constate que les responsables politiques et militaires arrêtés sont détenus au secret dans des conditions qui ne permettent pas de vérifier l'application des Conventions de 1949. L'absence de déclaration du CICR, qui s'inscrit dans la tradition de réserve de cette organisation, ne lève pas les préoccupations sur le traitement des prisonniers et des populations. En revanche, Amnesty international, la Fédération internationale des droits de l'homme et Human Rights Watch ont fait part à plusieurs reprises de leurs inquiétudes (6). Amnesty international indique que « *les puissances d'occupation doivent s'acquitter des obligations qui sont les leurs de maintenir la sécurité et l'ordre et de faire respecter la loi. Elles ont le devoir d'empêcher toute escalade de la violence et les représailles meurtrières* ». Amnesty international s'appuie ainsi sur les Conventions de 1949 et sur l'article 2b du Protocole I additionnel de 1977. L'article 2b de ce protocole précise que l'expression « *règles du droit international applicable dans les conflits armés* » s'entend des règles énoncées dans les accords internationaux « *ainsi que des principes et règles du droit international généralement reconnu* ».

Aux termes de l'article 57 du Protocole I, les opérations militaires qui sont menées par les puissances occupantes et leurs partenaires « *doivent être conduites en veillant constamment à épargner la population civile, les personnes civiles et les biens de caractère civil* ». Malheureusement, la guerre proprement dite a été rapidement suivie d'une situation d'anarchie, puis d'actions de guérilla et de représailles qui prennent les populations civiles en tenaille.

(6) Cf. les sites Internet de ces organisations de défense des droits de l'homme, en particulier [www.amnestyinternational.org](http://www.amnestyinternational.org).

Chaque partie invoque la violence de l'autre pour mener des actions qui violent directement plusieurs dispositions des Conventions et du Protocole. Des maisons civiles sont visées tant par les groupes armés que par les forces d'occupation, en violation de l'article 52 du Protocole I, selon lequel les biens de caractère civil ne doivent être l'objet ni d'attaques, ni de représailles.

L'article 53 interdit « *tout acte d'hostilité dirigé contre les monuments historiques, les œuvres d'art et les lieux du culte qui constituent le patrimoine culturel ou spirituel des peuples* ». Or, les puissances occupantes ont tiré sur des mosquées ou les ont détruites. Les forces d'opposition multiplient les attentats meurtriers, tuant des soldats, mais aussi des civils dont le seul tort est d'avoir été là...

Aucune des parties ne respecte donc le droit international humanitaire. Certes, les attaques ne semblent pas avoir pour « *but principal de semer la terreur* » ou de viser spécialement les populations civiles. Toutefois, les forces en présence donnent trop souvent plus d'importance à la réalisation de leurs objectifs politico-militaires qu'à la protection des populations qu'exige le droit international humanitaire. Les mesures de précaution prévues par l'article 57 du Protocole I sont loin d'être sérieusement envisagées par les forces occupantes ou celles de la résistance (7). D'après un responsable de l'action médicale internationale, des militaires de la coalition utilisent des sigles humanitaires ou internationaux pour ne pas être attaqués (8), ce qui est évidemment une violation du droit international humanitaire.

En même temps, les puissances occupantes et leurs alliés iraqiens cherchent à donner une légitimité à l'occupation alors que d'autres forces iraqiennes cherchent à mobiliser contre elle.

#### LA RECHERCHE D'UNE LÉGITIMITÉ POUR L'OCCUPATION

L'invasion et l'occupation de l'Iraq ont été justifiées par la nécessité de mettre fin à la menace qui pèse sur la communauté internationale et les peuples du Moyen-Orient du fait de la détention d'armes de destruction massive par un régime dictatorial dont on sait qu'il n'a pas hésité à employer l'arme chimique contre son propre peuple. Pour supprimer cette menace, il faut détruire la dictature et démocratiser l'Iraq.

(7) Sur tous ces points, cf. une série d'articles consacrés par *Le Monde*, dans les pages « Horizons », à la situation en Iraq, les 13, 14 et 15 novembre 2003 ; cf. également la référence à la nécessité de faire preuve de discernement dans ce conflit (rapport du Secrétaire général des Nations Unies, 5 décembre 2003).

(8) Cf. *Libération*, 29 octobre 2003 et *Le Monde diplomatique*, novembre 2003.

### *La question de la démocratisation de l'Iraq*

Démocratiser l'Iraq est tout de suite (9) apparu comme un objectif qui, à défaut de conférer la licéité à l'invasion, peut mettre l'occupant dans une situation politique et morale plus assurée tant sur sa scène politique interne que sur le plan international. L'objectif de démocratiser l'Iraq donne aux forces d'occupation une « mission » qui permet de faire passer à l'arrière-plan la volonté de contrôler les ressources pétrolières et d'imposer les stratégies américaines dans la région.

L'objectif de démocratiser l'Iraq permet de faire de l'occupation une œuvre de libération et de développement. Un tel objectif dépasse donc la chute, aussi importante soit-elle, d'une dictature. Sa concrétisation demande du temps et des moyens considérables. Elle justifie un engagement militaire et des sacrifices considérables, d'autant que l'enjeu concerne toute la région à laquelle la démocratisation de l'Iraq doit servir d'exemple.

Sur le plan international, aucun Etat ne s'oppose à la démocratisation de l'Iraq, mais les Etats qui se sont opposés à l'invasion ne la conçoivent pas de la même manière. Pour la France, la réalisation de cet objectif passe par le retour à la souveraineté de l'Iraq. Certes, les résolutions du Conseil de sécurité ont constamment affirmé la souveraineté de l'Iraq, indiquant sans doute ainsi que l'occupation, dans ses formes modernes, n'est pas vraiment comparable à celles qui avaient cours il y a quelques décennies. Cependant, ce rappel est tout de même mis en échec par la réalité et par la destruction de l'Etat iraquien. La France donne une signification différente à l'objectif de démocratisation. Son ministre des Affaires étrangères considère (10) : *« l'urgence est de transférer la souveraineté au peuple iraquien lui-même afin de lui permettre d'assumer pleinement ses responsabilités [...] seule la perspective d'un destin politique souverain peut alimenter l'espérance et permettre à la société de se reconstituer »*. Ce faisant, le ministre français critique la voie choisie par les Etats-Unis : *« une autre voie est possible, plaçant le peuple iraquien au cœur du processus de reconstruction et faisant appel à la responsabilité de la Communauté internationale »*.

Quelle que soit la justesse de l'analyse française, pour que l'objectif de démocratisation soit crédible et donne enfin une véritable légitimité à l'occupation, sa mise en œuvre est extrêmement difficile comme le montre d'ailleurs l'actuelle mise en place des nouvelles institutions.

(9) Cependant, quelques réticences se sont manifestées aux Etats-Unis au sein du groupe de réflexion constitué par des experts du gouvernement et comprenant des opposants iraqiens. Cf. *Le Monde*, 11, 12 et 13 novembre 2003 et l'enquête qui y est citée du *New York Times Magazine*.

(10) Cf. le point de vue de Dominique de Villepin, *Le Monde*, 13 septembre 2003.

### *Les nouvelles institutions provisoires de l'Iraq*

Après le chaos qui a suivi l'invasion, les Etats-Unis mettent en place quelques institutions.

La création de ces noyaux d'une politique et d'une armée nouvelles répond aussi bien à l'objectif de mise en place d'un Etat nouveau – en évitant de garder en place les forces les plus caractéristiques de l'ancien régime –, qu'au besoin de soulager les forces américaines et britanniques sur un terrain hostile, dans une guérilla à laquelle elles sont mal préparées.

Les institutions civiles sont pour l'instant embryonnaires. Certains conseils municipaux sont improvisés pour parer au plus pressé et aider tant bien que mal au fonctionnement de quelques services publics élémentaires.

La création la plus notable est évidemment la mise en place, le 12 juillet 2003, du Conseil intérimaire de gouvernement. Ce conseil comprend 25 membres, désignés sur une base ethnique et religieuse par l'Autorité formée par les puissances occupantes, en concertation avec les forces politiques, ethniques et religieuses iraqiennes. Sur la même base et dans les mêmes proportions, ce Conseil désigne un cabinet ministériel, composé également de 25 membres, lesquels sont répartis entre les arabes chiïtes (13), les arabes sunnites (5), les Kurdes (5), les Turkmènes (1) et les Arabes chrétiens (1). Comme l'indique le Secrétaire général des Nations Unies (11), « *les nouveaux ministres devaient coopérer avec le conseil de gouvernement et un conseiller nommé par l'Autorité provisoire de la Coalition devait rester en poste dans chaque ministère* ».

Une commission constitutionnelle préparatoire est formée le 11 août 2003. Son objectif est d'étudier « *les modalités de rédaction et d'adoption d'une nouvelle constitution* » (12). D'après le Secrétaire général des Nations Unies, cette commission a recommandé que le projet de constitution soit rédigé par un organe élu au scrutin direct (une conférence constitutionnelle) et, par la suite, soit soumis à l'ensemble de la population dans le cadre d'un référendum contrôlé par les Nations Unies (13).

Il reste bien sûr à se demander quelle est la représentativité de ces institutions. Celle du Conseil de gouvernement est évidemment essentielle pour apprécier la consistance du projet de démocratisation et la vision que l'occupant se fait actuellement de l'avenir de l'Iraq. Comme on l'a vu, la constitution du Conseil de gouvernement a été dominée par une conception confessionnelle et ethnique de l'Iraq. La diversité du peuple iraquien que l'on cherche ainsi à reproduire répond au souci louable de couper avec le monopole du pouvoir exercé par quelques familles sunnites autour du clan de

(11) Cf. *Le Monde*, 4 septembre 2003 et le rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 5 décembre 2003 (S/2003/1149), p. 14.

(12) Cf. le rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 5 décembre 2003, p. 15.

(13) *Ibidem*, pp. 15-16.

Takrit de Saddam Hussein. Cependant, le Conseil de gouvernement ainsi composé peut difficilement promouvoir la démocratie parce que les confessions et les rites sont dominés par des clans et des appareils et traversent la société sans tenir compte des aspirations politiques, économiques et sociales. Avec sa promotion des confessions et des ethnies pour déterminer les structures du nouvel Iraq, l'Autorité d'occupation semble privilégier une vision communautaire plutôt qu'une vision nationale sur la base de forces politiques dont il aurait fallu encourager l'essor. Certes, la base confessionnelle et ethnique est un point de départ facile, dont la mesure où la vie politique et le multipartisme ont été réprimés par la dictature du Parti Baas. Cette vision peut permettre le respect des structures traditionnelles qui ont survécu à cette dictature. Cependant, c'est aussi un point de départ lourd de dangers pour l'avenir démocratique de l'Iraq.

Au-delà, peut-on construire un projet démocratique crédible, au regard des populations, quand celles-ci vivent l'occupation étrangère, les violences et les privations ? Comme l'écrit le ministre français des Affaires étrangères, « *la présente étrangère constitue en elle-même un point de fixation, quelle que soit la bonne volonté de chacun; elle cristallise les frustrations, focalise les mécontentements, fausse la donne politique : toutes les parties concernées se déterminent par rapport à elle, au lieu de se mobiliser en faveur de l'Iraq* » (14). En fait, tant que dure l'occupation étrangère, la souveraineté nationale ne peut avoir qu'une existence formelle et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est qu'une illusion ou une manière de parler. L'exercice du droit à l'autodétermination, si nécessaire à la formation démocratique d'un gouvernement, est alors impossible.

Le moins que l'on puisse dire est que le Conseil intérimaire du gouvernement a été concocté avec l'Autorité conduite par le représentant américain Paul Bremer. Chaque ministre iraquien est contrôlé par un conseiller américain. La représentativité du Conseil de gouvernement, que le Secrétaire général des Nations Unies se plaît à qualifier de « *large* », est en réalité aussi problématique ou fantomatique que la souveraineté de l'Iraq que réaffirme, comme un exorcisme, les résolutions du Conseil de sécurité.

Bien qu'il soit difficile d'apprécier les réactions du peuple iraquien à partir des images que nous donnent à voir des médias inégaux, on a vu plus d'Iraquiens fustiger le comportement et la répression des armées d'occupation que louer la liberté qu'elles sont censées leur apporter. Dans ces conditions, on ne peut pas affirmer que les Iraquiens apprécient de la même manière que le Secrétaire général de l'ONU la représentativité des nouvelles institutions. La réalité des pouvoirs politiques et économiques est entre les mains de l'Autorité. C'est cette dernière qui décide d'attribuer les contrats de reconstruction, les permis de recherche et d'exploitation pétrolières. Or,

(14) Cf. *Le Monde*, 13 septembre 2003.

épousant les discours des responsables américains, l'Autorité exclut pour l'instant les entreprises dont les États n'ont pas approuvé l'invasion. Le Conseil intérimaire de gouvernement est donc plus un gouvernement fantoche qu'une institution représentative.

Malgré ses visites à l'étranger et sa présence dans quelques organisations internationales, il n'est pas possible d'affirmer que le Conseil de gouvernement est reconnu sur le plan international. L'Assemblée générale des Nations Unies, la Ligue arabe, l'Organisation de la conférence islamique et plusieurs États ont montré qu'en recevant les « ministres iraqiens », ils ne procédaient pas à la reconnaissance des nouvelles institutions : ils se plaisent à souligner qu'ils reçoivent aussi d'autres Iraquiens. On peut alors se demander si l'accueil à l'étranger des ministres iraqiens n'est pas davantage dû aux pressions diplomatiques des États-Unis et à la difficulté de les contrecarrer compte tenu des rapports de force sur la scène internationale.

Il reste enfin à examiner si les institutions envisagées par l'« accord » du 15 novembre 2003 entre l'Autorité provisoire de la Coalition et le Conseil du gouvernement sont de nature à réaliser l'objectif de démocratisation et donc de légitimation de l'occupation. A première vue, deux points essentiels plaident en faveur de la volonté d'établir des institutions démocratiques : les institutions comme l'Assemblée nationale seront librement élues ; l'Autorité provisoire de la Coalition transférera toutes les responsabilités au gouvernement de l'Iraq à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2004. En sens inverse, on peut tout aussi bien souligner les limites de ce projet : le contenu de la constitution et des institutions sera d'abord déterminé par l'Autorité provisoire, puisque rien ne sera fixé sans son accord et, sur le plan économique, les principaux contrats auront été à cette date largement octroyés ; rien n'indique que les armées d'occupation ne continueront pas de stationner en de nombreux points du territoire iraquien avec l'« accord » des nouvelles institutions. Pour l'instant, ces projets expriment des intentions dans une direction que réclament des Iraquiens et de nombreux États pour réduire l'occupation et la mainmise qu'elle permet sur les ressources pétrolières. Les conditions dans lesquelles ces intentions seront concrétisées sont essentielles pour apprécier la réalité du projet démocratique et sa capacité à sublimer ou effacer l'occupation. Loin du terrain ou en laboratoire, l'implantation du pluralisme en Iraq ne peut être appréciée que de manière très partielle. On peut cependant comprendre que le projet démocratique n'a de chances de susciter l'adhésion indispensable à sa réussite que si les forces étrangères commencent un dégageant et laissent les nouvelles institutions démocratiquement élues prendre les décisions dans les domaines politiques et économiques. Dans le cas contraire, la transition démocratique ne donnera lieu qu'à une démocratie de façade, destinée à couvrir la stratégie américaine, faisant ainsi de l'Iraq une sorte de Banthoustan.

En attendant juin 2004, date prévue « *pour restituer intégralement au peuple iraquien la responsabilité de gouverner l'Iraq* » (15), les difficultés sur le terrain suscitées par des oppositions sociales et armées conduiront peut-être les Etats-Unis à revoir certains aspects de l'occupation et de leurs projets.

La chute d'une dictature suscite toujours quelques espoirs, mais, dans le cas iraquien, elle se réalise au prix fort pour l'Iraq, les Iraquiens, la région et le droit international. Dès lors, on ne peut pas s'étonner qu'elle suscite aussi une volonté d'opposition et de résistance.

#### LA RÉSISTANCE IRAQUIENNE À L'OCCUPATION

Toute occupation suscite une résistance plus ou moins forte et plus ou moins organisée. Pour l'apprécier, il convient d'examiner sa consistance et les conditions dans lesquelles elle se forme. C'est seulement à la lumière de ces éléments que l'on peut voir si elle est capable de mobiliser un grand nombre d'Iraquiens et de symboliser alors le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

##### *La consistance de la résistance iraquienne*

Il est extrêmement difficile de voir clair dans la consistance de la résistance iraquienne. Ceux qui considèrent qu'il s'agit d'une libération de l'Iraq ne peuvent évidemment accepter que l'on puisse parler de résistance. Cependant, les faits sont têtus et l'on n'a pas vu les Iraquiens manifester en nombre leur joie à l'arrivée des forces américaines ou britanniques.

L'actualité quotidienne indique au contraire incontestablement une opposition armée et des manifestations diverses d'hostilité à l'égard de la présence étrangère. En moyenne, il y a 5 attaques par jour contre les forces étrangères et, au mois d'octobre 2003, près de 30 attaques par jour ont été enregistrées (16). Novembre et décembre 2003 semblent se situer au même niveau de violences meurtrières : chacun, évidemment, garde en mémoire les attentats meurtriers commis contre l'ONU, la Croix-Rouge, les forces étrangères, les forces collaborant avec elles et les lieux saints. Quelle que soit la réprobation que tous ces actes suscitent, leur intensité indique une opposition forte à l'encontre de l'invasion et de l'occupation. Comme celles-ci sont contraires au droit international, on peut au moins envisager l'hypothèse d'une résistance iraquienne.

En réalité, le nombre des attentats et l'intensité de la violence contre l'occupation n'indique pas une résistance du peuple iraquien. Cette violence n'est une résistance populaire que si elle exprime la détermination du peuple

(15) Cf. le rapport du Secrétaire général du 5 décembre 2003 (S/2003/1149).

(16) Cf. « La spirale des attentats », *Le Monde*, 14 novembre 2003.

iraquien à lutter pour l'indépendance. Autrement dit, il faut vérifier que cette violence est un moyen d'expression d'un projet politique national. C'est pourquoi il est nécessaire d'observer quelles sont les forces qui organisent ou commanditent ces attentats et quels sont leurs projets.

Dans les premières semaines qui ont suivi l'occupation, ce sont surtout des manifestations populaires, particulièrement chiites, qui ont protesté contre l'incapacité des forces d'occupation à sécuriser les quartiers, les édifices publics et les musées. Cependant, très vite, des attentats et des embuscades ciblent les armées d'occupation et tous ceux qui paraissent liés à ces forces, y compris les organisations internationales. La violence actuelle cible l'occupation et ne peut donc être considérée comme des manifestations de pillage ou de banditisme, comme cela a été le cas aux mois d'avril et de mai 2003. Les attentats et les embuscades sont organisés par des groupes divers, essentiellement irakiens, avec des appoints étrangers.

Il y a d'abord des groupes qui ne montrent aucune appartenance religieuse marquée : on peut les qualifier de groupes nationalistes particulièrement actifs. Ils ont peut-être été considérés trop rapidement comme des forces animées ou coordonnées par Saddam Hussein et ses lieutenants. Il est vrai que cette mouvance est sans doute alimentée en armes et en ressources financières par des membres déchus de l'ancienne armée et du Parti Baas. Cette liaison ne signifie pas pour autant qu'il s'agit d'une résistance impulsée par l'ancien régime. Comme toutes les résistances de ce type, elle tente de rassembler au nom de la patrie, même si, du fait de l'histoire et des nécessités, elle est amenée à être proche des milieux baassistes.

On constate aussi l'existence de groupes armés islamistes divers, soit de rite chiite, soit de rite sunnite. Les premiers se recrutent en Iraq dans diverses obédiences, y compris celle des Frères musulmans (17). Le courant islamiste sunnite est probablement dû à des apports extérieurs en provenance de Syrie, du Yémen ou de l'Autorité palestinienne.

Beaucoup de rumeurs et quelques tracts, dont il faudrait vérifier plus sérieusement les origines, impliquent aussi les réseaux de Ben Laden, sans savoir s'il s'agit de la manifestation d'un islamisme radical local ou implanté à partir d'impulsions étrangères.

D'autres groupes sont constitués par diverses tendances chiites, dont certaines seraient mal qualifiées si on ne les voit que sous l'angle religieux. En effet, il ne faut pas oublier que le chiisme en Iraq a souvent été source de résistance patriotique, lieux de refuge de nombreux intellectuels contre la domination étrangère ou locale (18) et en tout cas vivier d'opposition politique. Cependant, tous les Chiites ne sont pas dans l'opposition et encore

(17) Les Frères musulmans ont été créés d'abord en Egypte, où ils ont été violemment réprimés par Nasser et ses successeurs. Ils se sont ensuite implantés dans plusieurs pays musulmans.

(18) Cf. Pierre-Jean LUIZARD, *La Question iraquienne*, Fayard, 2002, en particulier les chapitres 1, 2 et 8, et *La Formation de l'Iraq contemporain*, CNRS, 1991 et 2002.

moins dans l'opposition armée. Le groupe chiite armé le plus cité en 2003 est certainement la Brigade El Badr, longtemps réfugiée en Iran (19). Toutefois, le chiisme iraquien est en réalité très divisé, comme en témoignent les attentats du 24 août 2003 contre l'ayatollah Mohamed Saïd El Hakim et contre la mosquée de l'imam Ali, tous deux perpétrés à Nadjaf, haut lieu du chiisme iraquien, faisant plus de 83 morts, dont le chef religieux chiite Mohamed Baker El Hakim – qui était le chef du Conseil suprême de la révolution islamique en Iraq (20). Les islamistes chiites ou sunnites sont, d'une manière générale, très divisés, comme le sont depuis aussi longtemps les Kurdes, partagés entre deux mouvements nationalistes, mais comptant aussi des groupes islamistes.

Si donc il est établi que ces communautés constituent autant de terreaux pour s'opposer à l'occupation, il paraît difficile de constituer rapidement une résistance rassemblée. C'est dire que la guerre civile a autant d'avenir que la résistance ou la soumission.

Actuellement, trois grandes tendances agissent violemment contre l'occupation autour de courants nationalistes et de mouvements sunnites et chiites. Il faut y ajouter une sorte d'opposition passive, mais plus large, résultant de toutes les méfiances et de tous les autoritarismes qui ont sévi depuis toujours en Iraq. Comment alors analyser cette résistance en droit international ?

### *La résistance iraquienne et le droit international*

Les réponses du droit international à la résistance iraquienne dépendront de plusieurs facteurs qui tournent autour de la capacité des groupes armés à se rassembler et surtout à mobiliser les populations, d'une part, et de la capacité des Etats-Unis à mettre en échec les règles de droit les mieux établies, d'autre part.

Les groupes armés rencontrent plusieurs difficultés pour mobiliser les populations. Il y a d'abord leurs propres divisions, qui indiquent en réalité la division du peuple iraquien lui-même. On doit se rappeler également que le peuple iraquien a été comme assommé par de nombreuses guerres et insurrections meurtrières au cours des quarante dernières années. L'autoritarisme et la répression sauvages du régime baassiste achèvent de constituer en parcelles l'espace et le peuple iraquiens. La famille et le clan l'emportent sur la nation. L'irrationnel et le religieux surclassent les regroupements

(19) Selon Pierre-Jean Luizard, précité, la Brigade El Badr comprendrait environ 40 000 soldats; ceux-ci auraient été désarmés en entrant en Iraq, après la chute de Saddam Hussein, mais certains se sont réarmés.

(20) L'Assemblée suprême de la révolution islamique en Iraq (ASRII) est une organisation qui préconise l'Etat islamique et est influencée par l'Iran. Il existe évidemment d'autres forces islamistes importantes, comme le parti Dawa, avec ses différences branches. Sur ces forces politico-religieuses, cf. Pierre-Jean LUZARD, *op. cit.*, pp. 183 et s.

politiques. C'est pourquoi, sur une large échelle, le politique se réfugie dans le religieux.

Cependant, si la résistance iraquienne verse dans l'islamisme politique radical, elle s'aliène une grande partie de la communauté internationale et doit affronter les principaux acteurs du droit international. Plus précisément, la résistance iraquienne doit éviter d'apparaître comme des groupes terroristes inspirés par l'islamisme politique. Certes, toutes les résistances à l'occupation étrangère ont recouru à des attentats, y compris contre des populations civiles, mais cette méthode est de plus en plus rejetée dans la communauté internationale (21), rendant difficile la reconnaissance internationale des mouvements qui y recourent. On voit donc les difficultés de la résistance iraquienne : pour mobiliser, elle doit compter avec l'islamisme, compte tenu de l'emprise de celui-ci sur la société et de la répression de toute activité politique depuis plusieurs décennies. Cependant, l'emprise de l'islamisme l'expose à l'isolement et aux excès du radicalisme islamiste. En outre, la résistance iraquienne n'affronte pas n'importe quel ennemi, mais les Etats-Unis, seule grande puissance mondiale, puissance engagée dans une sorte de guerre « missionnaire » contre le terrorisme ou ce qui est inclus dans l'« *axe du mal* ».

Il en résulte que l'aide internationale à la résistance iraquienne sera non seulement difficile, mais peut-être même périlleuse. Les Etats-Unis « *prennent le droit* » de bombarder ou d'occuper les territoires des Etats récalcitrants (22), mais ils ont aussi leurs faiblesses. D'un côté, ils ont montré leur capacité à faire évoluer dans le sens de leurs intérêts les Etats et les organisations internationales les plus réticents. C'est ainsi que s'expliquent l'évolution des résolutions du Conseil de sécurité donnant une légitimité, voire des éléments de légalité à une occupation qui résulte d'une intervention illicite. On peut alors croire que le droit des peuples au nom duquel se sont réalisés l'essor et le succès des mouvements de libération nationale sera impuissant dans le cas de la résistance iraquienne. D'un autre côté, les Etats-Unis ne pourront pas s'engager durablement contre la résistance iraquienne si celle-ci réussit à mobiliser une bonne partie du peuple iraquien et parvient à susciter l'espoir. Le peuple américain montre déjà assez qu'il n'est pas prêt à supporter le sacrifice de ses enfants pour des objectifs sans doute louables, mais de plus en plus pervertis par des intérêts pétroliers ; les Américains ne voudront pas rééditer la douloureuse expérience du Vietnam.

C'est dire que les réponses du droit international en ce qui concerne la résistance iraquienne doivent être envisagées à partir d'un ensemble complexe où s'enchevêtrent le fait et le droit.

(21) Cf. le colloque de l'Université Paris I, « Le droit international face au terrorisme », en particulier notre contribution, « Le terrorisme, les mouvements de libération nationale et de sécession et le droit international ».

(22) Les profils bas de l'Iran, de la Libye et de la Syrie sont à ce sujet très significatifs.