

## 9. Désarmement et non-prolifération

### DÉSARMEMENT DE L'IRAQ EN VERTU DE LA RÉSOLUTION 687 (1991) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DE L'ONU

PAR

NADER JALILOSSOLTAN (\*)

Le 18 novembre 1990, onze jours avant l'adoption de la Résolution 678 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies qui a autorisé le recours à la force pour libérer le Koweït, occupé depuis plus de quatre mois par l'Iraq, et deux mois avant le déclenchement de l'opération « Tempête du Désert », James Baker et Richard Cheney, alors respectivement Secrétaire d'État et Secrétaire à la Défense américains, ont insisté, au cours d'une tournée en Europe destinée à exposer la politique des États-Unis, « sur la nécessité de neutraliser les capacités nucléaires et la machine militaire de l'Iraq en cas de retrait pacifique [de l'armée iraquienne] du Koweït » (1). Un peu moins de cinq semaines après la libération du Koweït, le Conseil de sécurité a adopté, le 3 avril 1991, la Résolution 687 dans laquelle il a fixé les conditions d'un « cessez-le-feu en bonne et due forme » entre l'armée iraquienne et les forces coalisées (2). Parmi d'autres mesures très énergiques et parfois extrêmement novatrices (3), le « directoire mondial » a décidé, dans les parties C et F de son texte, de procéder au désarmement biologique, chimique, nucléaire et balistique de l'État iraquien et, parallèlement, de mettre en place un système de contrôle et de surveillance pour que ce pays ne puisse plus, à l'avenir, acquérir ou produire de telles armes et munitions.

Sur le plan juridique, la Résolution 687 n'est pas exempte d'ambiguïté voire d'irrégularité. En effet, d'une part, alors que le Conseil a voté son texte en faisant appel au « Chapitre VII de la Charte » (4) le rendant ainsi

(\*) Enseignant-chercheur à l'Université de Franche-Comté.

(1) Voir Ch. HAGHIGAT, *Histoire de la crise du Golfe*, éd. Complexe, Bruxelles, 1992, p. 417.

(2) Paragraphe premier de la résolution 687. Cette résolution a été adoptée par douze voix contre une (Cuba) et deux abstentions (Équateur et Yémen).

(3) La démarcation d'une partie de la frontière iraquo-koweïtienne et le déploiement d'une opération de maintien de la paix le long de la frontière commune, la restitution des biens koweïtiens saisis par l'Iraq, le dédommagement, par le Gouvernement de Bagdad, de tous États, personnes physiques et sociétés étrangères ayant subi des préjudices du fait de l'invasion du 2 août 1990, « y compris les atteintes à l'environnement et la destruction des ressources naturelles », le réaménagement des embargos décidés à l'encontre de l'Iraq par les résolutions antérieures, etc.

(4) Dernier considérant de la résolution 687.

juridiquement obligatoire pour l'Iraq, il a, en même temps, assujéti l'entrée en vigueur du cessez-le-feu à l'acceptation formellement exprimée du gouvernement iraquien de l'ensemble des dispositions de la résolution (5). D'autre part, le Conseil a omis de qualifier, comme l'exige l'article 39 de la Charte, le danger résultant, notamment, du potentiel de destruction massive iraquien ou, plus précisément, il a subordonné la légalité de son nouveau texte à celle de ses treize résolutions précédentes. Or, ces derniers textes avaient été votés dans le but d'obtenir la libération du Koweït et, par conséquent, la situation au lendemain de l'opération « Tempête du Désert » méritait, incontestablement, une nouvelle qualification (6).

Sur le plan politique, néanmoins, la portée de la mesure-phare que la Résolution 687 a décidée est considérable. D'une part, en effet, c'est la première fois que les Nations Unies imposent à un État une diminution drastique de ses moyens militaires, imprimant ainsi à la résolution du Conseil, texte unilatéral d'une organisation internationale, les caractéristiques d'un véritable « *traité de paix* » (7). D'autre part, ce faisant, l'ONU fait preuve d'une ambition phénoménale, peut-être même exagérée, puisqu'elle vise la sécurité collective régionale voire universelle : les mesures relatives au désarmement de l'Iraq « *représentent* », du point de vue du Conseil, « *des étapes sur la voie de l'établissement au Moyen-Orient d'une zone exempte d'armes de destruction massive et de tous missiles vecteurs, ainsi que vers une interdiction générale des armes chimiques* » (8)

Très tôt, dès le 6 avril, l'Iraq a officiellement annoncé qu'il acceptait toutes les dispositions de la Résolution 687 (9). Un mois plus tard, le Secré-

(5) Paragraphe 33 de la Résolution 687. Même si l'on admet que l'exigence de l'acquiescement du gouvernement iraquien est destinée à faciliter la mise en œuvre des mesures sur le terrain, on ne peut s'empêcher de critiquer ce procédé qui se révèle juridiquement inutile, entraînant par conséquent un appauvrissement de la portée coercitive des « *décisions* » que le Conseil adopte en vertu du Chapitre VII de la Charte.

(6) Sur l'irrégularité de la Résolution 687, voir N. JALLOSSOLTAN, *Les Nations Unies et le maintien de la paix après la fin de la guerre froide*, Thèse de doctorat en Droit public soutenue à l'Université Pierre Mendès-France (Grenoble II) en mars 1999, pp. 347-349.

(7) Voir R. ZACKLIN, « Les Nations Unies et la crise du Golfe », in *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe. Aspects du droit international public et du droit international privé*, Actes du colloque organisé les 7 et 8 juin 1991 par le Centre de droit international de l'Université Paris X-Nanterre (CEDIN), éd. Montchrestien, Paris 1991, pp. 57-76, notamment page 71.

(8) Cette ambition transparaît dès le préambule de la résolution 687. Son 12<sup>e</sup> alinéa souligne l'importance de « *l'élaboration d'une convention sur l'interdiction universelle des armes chimiques* » et souhaite que « *l'adhésion à cet instrument soit universelle* ». Le 15<sup>e</sup> alinéa rappelle « *l'objectif que constitue la création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen-Orient* ». Le 16<sup>e</sup> alinéa, enfin, fait allusion « *à la menace que toutes les armes de destruction massive font peser sur la paix et la sécurité dans la région, ainsi que de la nécessité de travailler à la création au Moyen-Orient d'une zone exempte de telles armes* ». Le vœu du Conseil de voir la région du Moyen-Orient transformée en une zone « *exempte* » d'armes de destruction massive « *témoigne* », selon le Professeur S. Sur, « *d'un souci d'équilibre* » : il s'agit « *de tenir compte des préoccupations des pays arabes, et surtout des membres de la coalition, face à l'armement nucléaire israélien, dont l'existence, pour n'être pas officielle, paraît néanmoins établie* ». Ce souhait est par conséquent destiné à « *prévenir une course aux armes dites de destruction massive dans la région, qui serait légitimée par le refus d'un monopole nucléaire israélien et justifiée par une fausse équivalence entre armes nucléaires et armes chimiques ...* ». Voir S. SUR, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », *Annuaire français de droit international*, 1991, p. 53.

(9) Voir la lettre du Gouvernement iraquien adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (Doc. S/22456 du 6 avril 1991).

taire général a mis en place la « Commission spéciale des Nations Unies » (UNSCOM), chargée de procéder, en association avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), à la neutralisation des armements irakiens déclarés prohibés par l'ONU. En octobre 1991, la « Commission » a été mandatée par le Conseil pour mettre en œuvre, toujours avec l'aide de l'AIEA, les plans de surveillance du non réarmement de l'Iraq. Très tôt, néanmoins, l'Iraq a dénoncé la mission de désarmement et multiplié les entraves et obstacles à son accomplissement, entraînant certaines conséquences, parfois dramatiques.

### LA NEUTRALISATION DES ARMEMENTS PROHIBÉS DE L'IRAQ

Juridiquement, l'UNSCOM est un « *organe subsidiaire* » du Conseil de sécurité, mis en place en vertu de l'Article 29 de la Charte. Elle est destinée, en compagnie de l'AIEA, à procéder à l'application d'une mesure de sauvegarde de la paix internationale adoptée par le « directoire mondial ». Son rôle, dans la problématique du maintien de la paix, s'analyse essentiellement en termes de prévention. En effet, étant donné la constance du comportement dangereux et imprévisible de l'Iraq vis-à-vis de ses voisins (10), la mesure de désarmement trouve sa justification « *dans la dangerosité de l'Iraq et dans la nécessité d'y porter remède comme d'en prévenir le retour* » (11) et ce d'autant plus que le Conseil de sécurité considère la capacité de destruction massive de ce pays « *comme une menace et un facteur d'instabilité régionale* » (12).

La fonction matérielle de l'UNSCOM se manifeste à travers l'analyse de son mandat et de celui de l'AIEA, de l'examen des activités des deux instances sur le terrain et du bilan du désarmement.

#### *Le mandat de l'UNSCOM et de l'AIEA suivant la Résolution 687*

Bien qu'il s'agisse d'une mesure coercitive, un ensemble d'« *invitations* » ouvrent la voie pour le désarmement effectif de l'Iraq. Au paragraphe 7 de la Résolution 687, celui-ci est invité à « *réaffirmer inconditionnellement* » son respect des obligations au titre du Protocole de Genève du 17 juin 1925 sur

(10) Il ne faut pas oublier qu'en l'espace d'une dizaine d'années, l'Iraq, dirigé par Saddam Hussein, a envahi et occupé, partiellement ou totalement, deux États (Iran en 1980, Koweït en 1990) et en a attaqué deux autres à coup de missiles (Arabie saoudite et Israël en 1991).

(11) Voir S. SUR, *loc. cit.*, p. 51.

(12) Voir l'entretien, intitulé « Iraq : machine infernale », accordé par le premier Directeur de l'UNSCOM, R. EKEUS, à la revue *Politique internationale*, n° 69, automne 1995, pp. 81-82.

la « *Prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques* », et à « *ratifier* » la Convention de Genève du 10 avril 1972, relative à « *l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction* ». Le paragraphe 10 engage l'Iraq à ne pas « *employer, mettre au point, fabriquer ni acquérir* » les armes interdites et le paragraphe 11 l'« *invite* » à « *réaffirmer inconditionnellement* » ses engagements au titre du Traité de non prolifération des armes nucléaires du 1<sup>er</sup> juillet 1968. Aussi, le mandat de la « *Commission* » et de l'« *Agence* », fixé par le point b) – i), ii) et iii) – du paragraphe 9 de la résolution, consiste, tout naturellement, à mettre le potentiel de destruction massive de l'Iraq en conformité avec les invitations du Conseil.

L'UNSCOM est chargée, dans un premier temps, d'inspecter « *les capacités biologiques et chimiques de l'Iraq et ses capacités en missiles, en se fondant sur les déclarations iraqiennes* » (13) et de rechercher et mettre au jour, elle-même, le cas échéant, des « *emplacements supplémentaires* » ; cette dernière mention étant destinée à pallier une probable non coopération iraquienne. En second lieu, elle doit procéder à la destruction, à l'enlèvement ou la neutralisation des armes chimiques, biologiques et balistiques et superviser une éventuelle destruction de ces armements par le gouvernement d'Iraq. Elle doit, en troisième lieu, coopérer avec l'AIEA dans ses tâches d'inspection, de repérage et de démantèlement des matériels nucléaires militaires de ce pays. Outre le paragraphe 9, trois autres paragraphes de la Résolution 687 étayaient le mandat des deux organismes.

Le paragraphe 8 « *(d)écide* » du désarmement chimique, biologique et balistique de l'Iraq, « *sous supervision internationale* ». Le point a) vise la destruction, l'enlèvement ou la neutralisation de la totalité des « *armes chimiques et biologiques* », des « *stocks d'agents* » et des « *installations de recherche-développement, d'appui et de production* » ; le point b) vise les « *missiles balistiques d'une portée supérieure à 150 kilomètres* » et les « *principaux composants et les installations de réparation et de production* ». Les paragraphes 12 et 13 visent les armements nucléaires. Au paragraphe 12, le Conseil « *(d)écide* » que l'Iraq ne doit pas acquérir ou fabriquer cette catégorie d'armes, d'informer le Secrétaire général sur leurs emplacements, les placer « *sous le contrôle exclusif* » de l'AIEA « *pour qu'elle en assure la garde* » en attendant leur destruction, leur enlèvement ou leur neutralisation que l'Iraq « *doit accepter* » sans condition. Le paragraphe 13 prévoit la coopération de l'AIEA avec la « *Commission* » pour l'inspection et l'éradication des capacités nucléaires militaires de l'Iraq.

(13) C'est le paragraphe 9 a) qui « *(d)écide* » des obligations de l'Iraq quant à l'information du Secrétaire général sur l'emplacement de ses armements prohibés.

Si ce n'est une fonction dissuasive que l'on peut éventuellement leur attribuer (14), les armes visées par ces paragraphes n'ont manifestement qu'une destination offensive. Autrement dit, le mandat de l'UNSCOM et de l'AIEA, comme le précise R. Ekeus, « *n'est pas de priver l'Iraq de ses systèmes d'armes défensives* » (15); précision importante car elle prive d'emblée le gouvernement iraquien d'arguments fondés sur son droit à la légitime défense pour refuser cette mesure.

### *L'organisation des contrôles et de la neutralisation des armements*

En mai 1991, le Secrétaire général met en œuvre le paragraphe 9 b) de la Résolution 687 et établit l'UNSCOM (16). La « Commission » comprenait, au moment de sa création, des experts issus de vingt d'États. Sa composition a néanmoins changé au fur et à mesure de l'évolution de ses activités (17). Elle a été initialement organisée en cinq groupes : biologique-chimique, missiles balistiques, nucléaire, contrôle et soutien. En mars 1998, un sixième groupe, composé d'experts et de diplomates et chargé d'inspecter huit « *sites présidentiels* », s'est joint aux cinq premiers (18). À ces six groupes, il convient d'ajouter celui de l'AIEA pour le volet militaire du désarmement (19). La coopération de l'AIEA avec l'ONU résulte « *d'un accord de 1985 entre les deux organisations, aux termes duquel l'Agence doit coopérer avec le Conseil de sécurité et lui fournir l'assistance requise pour l'exercice de ses responsabilités dans le domaine du maintien ou de rétablissement de la paix et de la sécurité (article IX)* » (20).

Le mode d'opération, inchangé, de la « Commission » et de l'« Agence » comprenait trois phases :

(14) Raisonement auquel le Conseil fait indirectement allusion pour le réfuter tout de suite. Au préambule de la Résolution 687, en effet, il précise que l'Iraq a utilisé des missiles balistiques pour des « *attaques non provoquées* ». Ce pays, d'ailleurs, ne peut prétendre à une destination dissuasive de ces armements, étant donné qu'il a eut recours aux armes chimiques contre sa propre population civile d'origine kurde à Halabja, durant la guerre qu'il avait déclenchée contre l'Iran. Voir Ch. НАГНІСНАТ, *Histoire de la crise du Golfe*, éd. Complexe, Bruxelles, 1992, pp. 102-104.

(15) Voir l'entretien précité de R. EKEUS, p. 82.

(16) Le 14 mai 1991, un accord a été conclu avec le gouvernement iraquien, garantissant le statut, les privilèges et l'immunité des agents de l'UNSCOM et de l'AIEA opérant en Iraq. Voir Doc. S/22614 du 17 mai 1991.

(17) Voir le rapport du Secrétaire général en date du 17 mai 1991 (Doc. S/22614). C'est Monsieur R. Ekeus (Suède) qui a été nommé au poste de Directeur exécutif et Monsieur R. Gallucci (États-Unis), son adjoint. Les autres membres originels venaient des États suivants : Autriche, Belgique, Canada, Chine, Tchecoslovaquie, Finlande, France, Allemagne, Indonésie, Italie, Japon, Pays-Bas, Nigeria, Norvège, Pologne, Royaume-Uni, URSS et Venezuela. Monsieur R. Butler (Australie) en assure la présidence exécutive depuis mai 1997. Depuis sa création jusqu'à la fin de l'année 1998, une centaine d'experts français ont coopéré avec l'UNSCOM.

(18) Voir le « *Mémorandum d'entente* » signé à Bagdad entre l'Iraq et le Secrétaire général de l'ONU le 23 février 1998 (Doc. S/1998/166).

(19) Le plan de l'AIEA concernant la destruction, l'enlèvement ou la neutralisation du programme nucléaire militaire iraquien a été présenté au Conseil de sécurité le 17 mai 1991 (Doc. S/22615).

(20) Voir S. SUR, « La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l'affaire du Golfe : problèmes de rétablissement et de garantie de la paix », précité, p. 79.

- « *Collecte et analyse des informations* ». Les informations provenaient de trois sources : les inspections de l'UNSCOM et de l'AIEA – qui disposaient, théoriquement, de toute la latitude voulue pour se rendre dans tout lieu –, les indications du gouvernement iraquien et les renseignements fournis par les États tiers, notamment par le biais d'avions « *espions* » américains et des moyens satellites de certains États membres ;
- « *Destruction des armes et installations et de tous les autres éléments énumérés aux paragraphes 8 et 12* » de la Résolution 687. Ces destructions s'effectuaient sur place, par les moyens propres à l'UNSCOM et à l'AIEA. En cas d'impossibilité, les matériels à détruire, notamment nucléaires, étaient expédiés pour être neutralisés dans certains pays étrangers ;
- « *Contrôle et vérification ultérieurs du respect de ses obligations par l'Iraq* ». Les campagnes de contrôles et de vérifications étaient souvent inopinées ; les autorités iraquiennes n'étaient prévenues qu'environ une heure avant chaque expédition.

Jusqu'à leur départ d'Iraq, en décembre 1998, l'UNSCOM et l'AIEA disposaient d'un bureau à Bagdad et d'un autre, en tant que camp de base, à Manama – Bahreïn (21). Deux fois par ans, elles présentaient des rapports distincts au Conseil de sécurité.

Selon le paragraphe 4 de la Résolution 699 du 17 juin 1991, l'Iraq est tenu « *de prendre à sa charge la totalité des dépenses liées* » à son désarmement, par prélèvement, autorisé par les Résolutions 706 du 15 août 1991 et 712 du 19 septembre suivant, sur le produit de la vente du pétrole iraquien (22). Toutefois, compte tenu du refus initial de l'Iraq d'accepter la formule « *pétrole contre la nourriture* », le Conseil, au paragraphe 5, point b) ii), de la résolution 778 du 2 octobre 1992, autorise le Secrétaire général à financer cette opération à partir des fonds gelés par les États depuis la résolution 661 du 6 août 1990. Depuis le début de l'année 1997 et suite à l'application de ladite formule, le désarmement de l'Iraq est financé selon la modalité prévue aux résolutions 706 et 712 (23) mais elle ne recouvre, en réalité, qu'un tiers du coût réel ; la différence est prise en charge par des « *contributions volontaires* » des États participants aux opérations de l'UNSCOM et de l'AIEA, par des dons en argent de certains États du golfe Persique – Arabie saoudite, Koweït et Qatar – et par des aides en nature d'autres États – transport aérien assuré par les gouvernements américain et allemand, matériels fournis par certains États, etc.

(21) Voir le premier rapport du Secrétaire général sur le désarmement de l'Iraq, en date du 2 octobre 1991 (Doc. S/23165). Sur la procédure de sélection des sites et les moyens matériels à la disposition de l'UNSCOM, voir R. EKEUS, « The United Nations Special Commission on Iraq », *SY*, 1992, pp. 509-530, notamment pages 511 à 513.

(22) Dès le 9 juin précédent, l'Iraq avait refusé de supporter le coût de la destruction de ses armes, notamment chimiques. Voir la lettre des autorités iraquiennes en date du 9 juin 1991 (Doc. S/22682).

(23) Le coût du désarmement de l'Iraq s'élève, pour l'ONU, à environ 20 millions de dollars par an. Voir Doc. S/1996/978 du 8 décembre 1996.

### *Bilan du désarmement*

De juin 1991 à novembre 1998, la « Commission » et l'« Agence » ont effectué plusieurs dizaines d'opérations d'inspection, d'une durée variant entre une et six semaines, et présenté un nombre important de rapports relatant leurs efforts de démantèlement des armements de l'Iraq, mais également leurs relations difficiles avec les autorités de ce pays (24). En juin 1995, alors que ces missions semblaient toucher à leur fin (25), la défection de Hussein Kamal, le gendre de Saddam Hussein, et ses révélations ont relancé, à juste titre, les activités des contrôleurs (26). Durant plus de sept années d'efforts, les deux instances ont détruit ou neutralisé une quantité importante d'armes et de munitions. À l'aide du tableau suivant, nous présentons de façon synthétique, l'état du désarmement de l'Iraq, tel qu'il apparaît à travers les différents rapports des inspecteurs (27).

Un simple regard sur ce tableau révèle que le désarmement de l'Iraq est une mesure de maintien de la paix internationale, destinée à éloigner une menace contre celle-ci, plus qu'une décision imposée par les vainqueurs d'une guerre au vaincu. On peut, en effet, constater que les armements démantelés ne sont pas de ceux qui ont servi à l'invasion du Koweït et à son occupation durant sept mois (28). Par ailleurs, cette mesure concerne des armements dont la détention voire l'utilisation, pour certaines d'entre elles, ne mettaient pas ce pays dans une situation illégale. En effet, au moment de l'invasion du Koweït, l'Iraq avait ratifié uniquement le Protocole de 1925 qui interdit l'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques et non la Convention de 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des

(24) Voir concernant l'UNSCOM, en 1991, Doc. S/23165 et S/23268, en 1992, S/24108 corr. 1 et S/24984, en 1993, S/25977 et S/26910; puis, S/1994/750, S/1994/1422 et Add. 1, S/1995/494, S/1995/1038, S/1996/848, S/1997/301, S/1997/774, S/1998/332 et S/1998/920. Concernant l'AIEA, cf., en 1991, Doc. S/23295, en 1992, S/24110 et S/24988, en 1993, S/25983 et S/26697; puis S/1994/793, S/1994/1443, S/1995/287, S/1995/1040, S/1996/261, S/1996/833, S/1997/297, S/1997/779, S/1998/312 et S/1998/927.

(25) Voir le rapport du Directeur de l'UNSCOM en date du 20 juin 1995 dans lequel R. Ekeus estime que le problème du désarmement de l'Iraq ne concerne plus que « ses activités biologiques militaires » étant donné l'absence de « comptabilité crédible » dans ce secteur. Il affirme que « (pour ce qui est des missiles balistiques et des armes chimiques, la Commission estime maintenant avoir une bonne idée de l'ampleur des programmes passés de l'Iraq et elle considère en outre que les éléments essentiels de ses installations interdites ont été éliminés. S'il reste encore quelques problèmes à régler dans ces deux domaines, les incertitudes résultantes ne paraissent pas être révélatrices d'une volonté de dissimuler un programme de conservation des armes interdites ... » (Doc. S/1995/494, paragraphe 29).

(26) Ainsi, 150 caisses, officiellement détenues par le gendre de S. Hussein et contenant des informations sur les armes nucléaires, biologiques et chimiques, ont été remises à l'UNSCOM. Voir Doc. S/1995/864 du 11 octobre 1995.

(27) Étant donné que la mission du désarmement de l'Iraq n'est officiellement pas terminée, l'ONU n'a pas encore procédé à une récapitulation complète des armes détruites ou neutralisées. De ce fait, ce tableau n'a pu être établi qu'en additionnant les informations contenues dans les multiples rapports de l'UNSCOM et de l'AIEA. Bien qu'il ne prétende à aucun caractère rigoureusement exhaustif, il présente l'essentiel du désarmement de l'Iraq au 31 décembre 1998.

(28) Sur ce sujet, voir S. SUR, « La conduite des hostilités et les aspects militaires du conflit », in *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe. Aspects de droit international public et de droit international privé*, Actes du colloque organisé les 7 et 8 juin 1991 par le Centre de Droit International de l'Université Paris X-Nanterre (CEDIN), Montchrestien, Paris 1991, pp. 207-225.

armes bactériologiques (biologiques ou à toxines) et sur leur destruction. De même, aucun texte de portée universelle ou même régionale n'empêchait l'Iraq de détenir ou de fabriquer des missiles balistiques. Enfin, comme il est affirmé dans le plan de surveillance du non réarmement nucléaire de l'Iraq, les « obligations incombant à l'Iraq en vertu du paragraphe 12 de la Résolution 687 et du paragraphe 3 de la Résolution 707 ont une portée plus large que les obligations assumées en vertu du Traité de non-prolifération, qui sont vérifiées par l'Agence » (29).

Tableau synthétique des armements irakiens  
démantelés par l'UNSCOM et l'AIEA

<i>Armements nucléaires</i>	<i>Armements chimiques</i>	<i>Armements biologiques</i>	<i>Missiles balistiques</i>
Démantèlement de trois programmes clandestins d'enrichissement d'uranium (le premier par procédé électromagnétique, opérationnel au moment de sa découverte en juin 1991; le second par procédé chimique, opérationnel en 1993 et le troisième par centrifugation, opérationnel en 1996)	Destruction de quelque 28 000 munitions d'artillerie (ypérite, et neurotoxiques – sarin et tabun –) — Destruction de 200 têtes de missiles chimiques (binaire ou sarin) — Destruction de 400 000 litres d'agents chimiques et de 83 000 litres d'agents innervant à usage militaire (ypérite et neurotoxique) et de plus de 1 640 000 litres de 45 agents précurseurs différents — Découverte d'un programme de production d'un agent innervant appelé VX (1,8 tonnes déjà produites), officiellement abandonné en raison de l'instabilité du produit et remplacé par sarin et cyclosarin	Démantèlement de trois programmes et de cinq laboratoires de recherche et de développement et d'un centre de production – Al Hakam – d'agents biologiques (anthrax, tularaemie, botulinum, brucellose); le tout relié à un programme de mise au point d'armes biologiques offensives — Destruction de 166 bombes et de 25 têtes de missiles chargées d'agents biologiques	Destruction d'un programme de mise au point d'un supercanon de 350 mm — Destruction de trois programmes de fabrication de missiles (Scud – portée 300 km –, Al Hussein – portée 600 km – et Badr 2000 – portée 900 km –) — Destruction de plus de 150 missiles, et de quatre autres non assemblés, de 19 lanceurs mobiles, de 200 systèmes de guidage de missiles, de 28 aires opérationnelles de lancement de missiles et de 32 autres en construction et de 11 missiles factices
Démantèlement d'un programme d'urgence de fabrication d'une première arme pour avril 1991, relié à un programme de mise au point de missiles vecteurs sol-sol			
Démantèlement d'un laboratoire de séparation du plutonium			

Dans son dernier rapport, avant de quitter sa fonction, R. Ekeus a implicitement estimé que les activités de désarmement de la « Commission » touchaient à leur fin : « Compte tenu de l'effet cumulatif des travaux accomplis au cours des six années qui se sont écoulées depuis que le cessez-le-feu a pris effet entre l'Iraq et la coalition, il ne reste pas grand-chose à découvrir sur les capa-

(29) Voir Doc. S/22872/Rev.1 du 2 octobre 1991, paragraphe 16.



*cités conservées par l'Iraq en matière de fabrication d'armes interdites* » (30). De même, selon les derniers rapports de l'AIEA, il semblerait que le « *dossier nucléaire* » pourrait, désormais, être refermé (31). Quelques doutes, néanmoins, subsistent encore :

- Dans le domaine des missiles balistiques, il semblerait que l'Iraq n'a pas tout à fait abandonné ses programmes. Ces doutes ont été renforcés à la fin de l'année 1997 et au début de l'année suivante, lorsque les techniciens iraqiens ont procédé à des essais de missiles sol-sol baptisés Al Samoud, dont la portée est, selon leurs affirmations, inférieure à 150 km (32) ;
- Dans le domaine chimique l'Iraq n'a fourni aucune preuve concernant la véracité de ses affirmations selon lesquelles les quelque deux tonnes de gaz innervant VX produit avaient été détruites. Afin d'éclaircir le dossier du VX, la « Commission » a confié des fragments d'obus découverts dans le désert iraquien, à Nibaï, ainsi que des échantillons de terre à un laboratoire d'analyse américain, puis, étant donné le refus du gouvernement iraquien d'en reconnaître les résultats, à trois laboratoires, un américain, un suisse et un français. Les analyses ont révélé des traces de « *produits de dégradation de l'agent VX* », « *un composé qui est un stabilisant connu du VX ainsi que son produit de dégradation* ». Sur l'initiative de l'UNSCOM, un « *Groupe d'experts internationaux sur le VX* », composé de spécialistes provenant de sept États, s'est réuni à New York les 22 et 23 octobre 1998, et lequel a confirmé les résultats d'analyses en déclarant « *toutes les données analytiques fournies par les trois laboratoires concluantes et valides* ». Ces analyses confirment la production de cet agent neurotoxique par l'Iraq mais ne contribuent pas à étayer la prétention iraquienne selon laquelle le VX produit a été détruit. Par conséquent, l'Iraq est invité « *à expliquer d'abord l'origine et l'histoire des fragments analysés et ensuite la présence de produits de dégradation* », ainsi que le « *stabilisant du VX* » et à « *donner davantage de renseignements sur ses efforts* » tendant à produire, « *par des voies synthétiques améliorées* », cet agent innervant entre 1988 et 1990 (33).

(30) Voir le 3<sup>e</sup> rapport unifié des activités de l'UNSCOM en Iraq (Doc. S/1997/301 du 11 avril 1997, paragraphe 46).

(31) Voir Doc. S/1998/312, paragraphes 33 à 35. Cf. également les paragraphes 35 à 44 et 83 du « *rapport de situation* » demandé par le Président du Conseil de sécurité (Doc. S/PRST/1998/11 du 14 mai 1998) au Directeur de l'AIEA, selon lesquels « *rien ne prouve que l'Iraq ait conservé des capacités matérielles de fabrication nationale de quantité ayant une importance pratique de matières nucléaires pouvant avoir un usage militaire ...* », ou encore « *les activités d'enquête menées par l'AIEA au sujet du programme nucléaire clandestin de l'Iraq ont atteint un stade caractérisé par des rendements décroissants et l'Agence concentre désormais l'essentiel de ses ressources sur la mise en œuvre et le perfectionnement technique de son plan de contrôle et de vérification continus du respect par l'Iraq des obligations qui lui incombent en vertu des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité* » (Doc. S/1998/694 du 27 juillet 1998).

(32) Voir M. SAINT-MLEUX et G. LE GUELTE, « Les armes de destruction massive en Iraq », *Revue internationale et stratégique*, n° 31, automne 1998, p. 50 et 51.

(33) Voir le rapport du « *Groupe d'experts internationaux sur le VX* » en date du 26 octobre 1998 (Doc. S/1998/995).

Le désarmement biologique, chimique, balistique et nucléaire de l'Iraq ne constitue que l'un des volets des activités de l'UNSCOM et l'AIEA ; les deux organismes, en effet, sont également chargés de surveiller que ce pays ne se dote plus de tels armements.

### LA SURVEILLANCE DU NON RÉARMEMENT DE L'IRAQ

Contribuer à la stabilité de la région troublée du Moyen-Orient en empêchant la prolifération d'armes de destruction massive est l'autre objectif du désarmement de l'Iraq. Par conséquent, la surveillance de ce pays dans le but de le dissuader d'acquérir de tels armements devient le parallèle nécessaire de son désarmement. À cette fin, le Conseil de sécurité, aux paragraphes 10 et 13 de la Résolution 687, a décidé l'élaboration de plans, par le Directeur général de l'AIEA pour le nucléaire et par le Secrétaire général de l'ONU en matières chimique, biologique et balistique, « *prévoyant par la suite le contrôle et la vérification de l'exécution par l'Iraq* » de son engagement « *à n'employer, mettre au point, fabriquer ni acquérir* » les armes ainsi prohibées (34).

Six mois après la décision de désarmer l'Iraq, les deux plans ont été présentés au Conseil de sécurité qui, « *en vertu du Chapitre VII de la Charte* », les a approuvés dans sa Résolution 715 du 11 octobre 1991 (35). Dans ce dernier texte, le Conseil a décidé que l'UNSCOM serait également chargée de contrôler le non réarmement chimique, biologique et balistique de l'Iraq, en même temps qu'il a prié le Directeur général de l'AIEA d'assurer l'exécution du volet nucléaire. La première réaction de l'Iraq vis-à-vis de ces plans fut extrêmement négative. Son Représentant à l'ONU a vigoureusement protesté en affirmant que ces plans mettaient l'Iraq « *sous la tutelle permanente de la Commission* », et a ironiquement suggéré que l'on attribue le titre de « *Souverain politique ou de Haut Commissaire comme à l'époque coloniale* » au directeur de l'UNSCOM (36). Toutefois, sur le terrain et grâce aux « *pour-parlers de haut niveau* » menés par la « *Commission* » et l'AIEA, son attitude a progressivement évolué dans un sens coopératif et le mécanisme de « *vérification continue* » a pu finalement être opérationnel à partir de septembre 1994.

(34) La surveillance à long terme du comportement de l'Iraq s'impose, également, par le fait que cet État n'a nullement perdu son potentiel humain en matière de fabrication d'armement. Ainsi, selon M. Zifferero, chargé du dossier iraquien à l'AIEA, Bagdad dispose de « *150 experts nucléaires* » qui sont « *sous la surveillance des services occidentaux de renseignement* ». Il ne sert à rien, en effet, « *de neutraliser des installations susceptibles d'avoir contribué à la recherche nucléaire en Iraq si 'les cerveaux' persistent dans leurs travaux clandestins* ». Voir *Le Monde*, 1<sup>er</sup> février 1995, p. 30.

(35) Documents en date du 2 octobre 1991 : S/22871/Rev.1 pour le Secrétaire général et S/22872/Rev.1 pour le Directeur général de l'AIEA.

(36) Doc. SC/5316 du 11 octobre 1991, p. 4.

Ce mécanisme, commun aux deux plans, est constitué d'un ensemble complexe de mesures touchant l'État iraquien mais aussi, parfois, la communauté internationale, et comprend trois volets complémentaires. Le premier, concernant essentiellement l'Iraq, est composé d'interdictions et d'informations; le second, intéressant principalement le « Comité des sanctions » créé par la Résolution 661 et les États membres, aborde la question du contrôle des activités commerciales iraqiennes; le troisième, visant la « Commission » et l'AIEA, a trait à la surveillance des installations militaires de l'Iraq. Ainsi, tous les sites d'activités militaires de l'Iraq mais également ses importations se trouvent sous contrôle international.

### *Les interdictions faites à l'Iraq et les informations à fournir*

Dans un premier temps, les deux plans rappellent – rappels qui font d'ailleurs double emploi avec les résolutions pertinentes du Conseil – qu'il est interdit à l'Iraq de détenir les armes interdites par le Conseil et l'obligent à informer les instances compétentes sur l'état de ses armements. Pour le reste, eu égard à la complexité de la question, il convient de dissocier les différents domaines.

Dans le domaine nucléaire, « toute activité (...) de quelque nature que ce soit » est interdite à l'Iraq, à l'exception de ce que prévoit le paragraphe 3 vi) de la Résolution 707, à savoir « l'usage des isotopes à des fins médicales, agronomiques et industrielles » (37), usage d'ailleurs soumis à l'autorisation expresse et préalable du Directeur général de l'AIEA. Cette restriction draconienne, plus importante que les obligations du Traité de non prolifération des armes nucléaires, s'avère nécessaire jusqu'à la réalisation de deux objectifs : l'application complète, constatée par le Conseil, des paragraphes 12 et 13 de la résolution 687 qui prévoient le désarmement atomique de l'Iraq, et le respect par l'Iraq, constaté par l'AIEA, de l'« Accord de garanties » conclu entre l'État iraquien et l'Agence internationale (38). En d'autres termes, pour que l'Iraq puisse réintégrer la légalité atomique internationale, deux décisions positives, du Conseil de sécurité et de l'AIEA, sont nécessaires.

Dans le domaine chimique, le plan distingue deux catégories de produits. Il est interdit à l'Iraq, sauf dérogations accordées par la « Commission », de « conserver, utiliser, transférer, mettre au point, produire, entreposer, importer ou acquérir » les substances placées sur la liste B de l'annexe II car elles « n'ont aucune ou presque aucune autre utilisation que comme agents de guerre chimique ou pour la mise au point, la fabrication ou l'acquisition d'armes chimiques ou que l'Iraq a utilisés comme précurseurs essentiels d'armes chimiques » (39). En revanche, les produits inscrits sur la liste A de la même

(37) Doc. S/22872/Rev.1, paragraphe 20 b) et annexes 1, 3 et 4.

(38) *Idem*, paragraphe 27.

(39) Doc. S/22871/Rev.1, paragraphe 32.

annexe, parce qu'ils ont un usage dual, sont accessibles à l'Iraq mais, bien entendu, à des fins non militaires. Pour éviter toute tentative de détournement des substances de la liste A vers des buts de guerre, le plan oblige les autorités iraqiennes à communiquer à la « Commission » tout un ensemble d'informations ayant trait au « *volume total de la production, du traitement et de l'utilisation* », aux installations et organismes qui interviennent dans « *la production, le traitement, l'utilisation, l'entreposage, l'importation ou l'exportation d'une tonne ou plus par an* » de ces substances, aux sites de produits organophosphorés ou organochlorés autres que ceux figurant sur la liste, etc (40).

Dans le domaine biologique, le plan, dans son annexe III, fait appel à des critères définis par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). L'Iraq doit avertir l'UNSCOM des activités et emplacements des sites « *où sont manipulés des toxines ou des micro-organismes susceptibles d'être classés dans les groupes de risques IV, III ou II selon la classification adoptée* » par l'OMS « *dans son Manuel de 1983 sur la sécurité biologique en laboratoire* », des activités et emplacements des installations comportant un « *laboratoire de confinement* » ou un « *laboratoire de confinement de haute sécurité* » tels que définis par l'OMS, de tout site et installation de « *production de vaccins* », de toute importation et exportation de vaccins et autres « *micro-organismes susceptibles d'être classés dans les groupes de risques IV, III et II* », et fournir une « *liste de tous les documents scientifiques ou techniques publiés ou préparés* », en rapport avec ces substances, etc (41). En outre, sauf dérogations expresses accordées par la « Commission », il est interdit au gouvernement iraqien d'employer du personnel militaire pour ses activités biologiques autorisées par le plan, de mener des recherches sur des maladies « *autres que celles qui sévissent* » en Iraq, de disposer de « *plus d'une installation dotée d'un laboratoire (unité) répondant aux critères d'un 'laboratoire de confinement à haute sécurité'* » tels que spécifiés par l'OMS, etc. (42).

Dans le domaine balistique, outre les exigences d'information (43), le plan, dans son annexe IV, présente un ensemble d'« *installations, matériels (et) autres éléments et technologies* » dont l'utilisation est interdite à l'Iraq pour la mise au point, la construction le guidage, la réparation, la simulation de vol ou l'emploi de missiles d'une portée supérieure à 150 km (44).

### *Le contrôle des importations et exportations iraqiennes*

En raison de la non coopération des autorités iraqiennes, le mécanisme de contrôle des importations et des exportations des produits autorisés ou

(40) *Idem*, paragraphes 30 et 31.

(41) *Idem*, paragraphes 34 à 37.

(42) *Idem*, paragraphes 38 et 39.

(43) *Idem*, paragraphes 43 et 44.

(44) *Idem*, paragraphes 40 à 42.

prohibés par les deux « *plans* » n'a été mis au point – par le « Comité des sanctions » du Conseil de sécurité créé par la Résolution 661, par l'UNSCOM et par l'AIEA – qu'en décembre 1995. Selon ce mécanisme, un « *groupe mixte* » constitué au siège des Nations Unies par la « Commission » et l'« Agence » remplit le rôle d'instance de notification des communications faites par le gouvernement iraquien, lorsqu'il décide d'importer un produit visé par les deux plans, et par les gouvernements des pays tiers dont les entreprises sont désireuses d'exporter des produits vers Iraq (45).

D'une manière générale, lorsque l'Iraq envisage d'importer ou d'exporter des produits et substances autorisés par le plan qui concerne les domaines chimique, biologique et balistique, il doit, au préalable, avertir l'UNSCOM en précisant la nature des produits importés ainsi que la liste des États fournisseurs et destinataires (46).

Le domaine nucléaire, plus sensible, bénéficie d'un traitement à part. En effet, les demandes d'importation d'isotopes présentées par le gouvernement iraquien doivent avoir obtenu l'aval du « Comité des sanctions ». En outre, les États qui veulent exporter ses éléments vers l'Iraq sont dans l'obligation de communiquer « *60 jours à l'avance* » des « *informations complètes et détaillées* » à l'AIEA (47).

### *L'organisation de surveillance et de vérification des sites et installations irakiens*

Les deux plans, employant des dispositions quasi-identiques, contraignent l'Iraq – en même temps qu'ils exigent de sa part une pleine coopération – à accepter le troisième volet du dispositif de contrôle, à savoir les missions de surveillance et de vérification effectuées par la « Commission » et l'AIEA, suivant trois procédés :

- Le premier correspond à des inspections surprises sur place : les deux instances peuvent, « *à tout moment et sans entrave* », c'est-à-dire de façon « *inoopinée (...)* ou avec *préavis très court* », vérifier « *tous sites, installations, activités, matériels ou autres articles en Iraq* » ;
- La seconde méthode fait appel à des avions ou hélicoptères de reconnaissance et de surveillance ; l'Iraq est dans l'obligation d'autoriser le survol, par des aéronefs « *équipés de capteurs appropriés* », de son territoire et de ses sites, « *sans ingérence d'aucune sorte et selon les clauses et conditions* » déterminées par la « Commission » ;

(45) Voir le « *Rapport établi par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1991), la Commission spéciale et le Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique* » concernant les « *modalités applicables au mécanisme de contrôle des exportations et des importations prévu au paragraphe 7 de la Résolution 715 (1991) du Conseil de sécurité, en date du 11 octobre 1991* » (Doc. S/1995/1017 du 7 décembre 1995).

(46) Doc. S/22871/Rev.1, paragraphes 30 e), 35 g), 38 a) et .43 d).

(47) Doc. S/22872/Rev.1, paragraphes 25, 26 et 30.

– Le troisième mode de contrôle consiste à organiser l'inspection continue des sites, et ce de deux manières : soit par le biais de contrôleurs demeurant sur place, soit à l'aide de matériels et instruments assurant la surveillance « *en permanence ou à long terme* » des sites et installations. Cela revient, en fait, à mettre au point une procédure de vérification par caméras interposées (48).

Dès mars 1994, les premières caméras de surveillance vidéo ont été installées sur des sites nucléaires, suivies de centaines d'autres, reliées au Bureau de la « Commission » à Bagdad, sur 183 sites différents – 75 biologiques, 50 chimiques, 35 balistiques et 23 nucléaires. Les inspecteurs « *permanents* » ont été installés dans différents sites à partir d'août 1994. Le nombre total des installations placées sous contrôle continu se monte à « *plus de 300* ». Au 1<sup>er</sup> octobre 1998, 1540 contrôles inopinés avaient été effectués (49).

Depuis le milieu du mois de décembre 1998, les activités de l'UNSCOM et de l'AIEA sont mises entre parenthèses, étant donné le refus de Bagdad d'autoriser le retour des inspecteurs en Iraq. En réalité, dès le début des travaux des deux organismes, les autorités iraqiennes ont multiplié les obstacles, ralentissant ainsi l'exécution de leur mission et entraînant certaines conséquences graves.

### LES OBSTRUCTIONS DE L'IRAQ ET LEURS CONSÉQUENCES

Il est sans doute inutile de préciser que les autorités iraqiennes n'ont jamais accepté, de manière sincère, l'application de la Résolution 687. Aussi, il n'est pas surprenant qu'elles aient eu recours à des manœuvres « *dilatatoire(s)* » – qualificatif employé par R. Ekeus – afin d'empêcher ou, tout au moins, de ralentir le déroulement de la mission de la « Commission » et de l'AIEA. Les obstacles se sont manifestés dès les premiers jours ; ainsi, la liste précisant l'état exact des armements visés par le Conseil, exigée par les paragraphes 9 a) et 12 de la Résolution 687, ne reflétait que « *moins de 10 % de la réalité* » (50). Par la suite, elles ont multiplié les entraves : non signalisation d'emplacements d'armes et autres installations, restriction de dépla-

(48) Paragraphes 17 à 19 du plan du Secrétaire général et 31 à 33 du plan de l'AIEA. Voir également l'annexe I du Doc. S/22871/Rev.1.

(49) Concernant l'application des deux « *Plans* » de contrôle, voir les rapports du Secrétaire général pour l'UNSCOM ; en 1992, Doc. S/23801 et S/24661, en 1993, Doc. S/25620 et S/26684 ; puis S/1994/489, S/1994/1138 et Corr. 1, S/1995/284, S/1995/864, S/1996/848, S/1997/301, S/1997/774, S/1998/332 et S/1998/920 et les rapports de l'AIEA, en 1992, Doc. S/23813 et S/24722, en 1993, Doc. S/25621 et S/26685 ; puis S/1994/490, S/1994/1151, S/1995/287, S/1995/844, S/1996/261, S/1996/833, S/1997/297, S/1997/779, S/1998/312 et S/1998/927. Depuis avril 1996, à la demande du Conseil contenue dans sa Résolution 1051 du 26 mars 1996, l'UNSCOM et l'AIEA présentent des rapports « *unifiés* », deux par an, concernant l'ensemble de leurs en Iraq. Par conséquent, les cinq derniers rapports de l'UNSCOM et les six derniers de l'AIEA sont les mêmes qui font part de leurs efforts de désarmement.

(50) Voir l'entretien précité de R. Ekeus, p. 84.

gement des inspecteurs, interdiction de leur accès à certains sites, dissimulation de preuves, refus d'autoriser des vols de surveillance, etc. (51).

La politique d'obstruction de l'Iraq a tout naturellement fait réagir le Conseil de sécurité sous forme de condamnations et de sommations. Dès le 15 août 1991, en effet, sa Résolution 707 condamne « *le manquement grave de l'Iraq à certaines des obligations qui lui incombent en vertu de la section C de la Résolution 687* » et lui enjoint de fournir « *sans plus tarder un état complet et définitif* » de ses armements. Ces exigences sont très souvent réitérées par le Conseil, dans les déclarations de son Président (52) ou, plus récemment, dans ses résolutions (53). Toutefois, du point de vue de l'Iraq, cette politique n'est pas dépourvue d'intérêt; elle poursuit, en réalité, trois objectifs variés : sauver ses armements autant que possible; protester contre le maintien des embargos et provoquer, éventuellement, une décision qui lui soit favorable; dénoncer la partialité de l'UNSCOM et dévoiler sa collusion avec les États-Unis.

Cependant, loin d'atteindre les objectifs visés, l'attitude négative de l'Iraq a provoqué trois conséquences graves, pour lui, pour sa population et pour la communauté internationale : le maintien des embargos adoptés à l'encontre de l'Iraq, le recours à la force destiné à le contraindre à coopérer avec l'UNSCOM et une situation d'impasse, depuis la fin de l'année 1998, qui pose la question de l'avenir du désarmement.

### *Le maintien des embargos adoptés à l'encontre de l'Iraq*

Le Conseil de sécurité a fait du désarmement de l'Iraq une condition *sine qua non* pour la levée des embargos économiques. Le paragraphe 22 de la Résolution 687 « (d)écide », en effet, que « *les interdictions énoncées à la résolution 661 (...) seront levées* » lorsque le Conseil « *aura constaté que l'Iraq a pris toutes les mesures prévues aux paragraphes 8 à 13* » du même texte (54). Par conséquent, la levée des embargos économiques frappant l'Iraq est de fait subordonnée à l'approbation de la « Commission », sans que cela induise, bien entendu, un effet automatique. Des interrogations existent, en effet, notamment dans l'esprit des Iraquiens, quant au caractère suffisant de cette condition et certaines affirmations des responsables de l'UNSCOM n'ont pas contribué à rassurer Bagdad. Ainsi, selon R. Ekeus, « (l)es membres du

(51) Pour les détails, voir les différents numéros de *Chronique ONU* qui en font part de manière quasi-systématique.

(52) Doc. S/22748 du 28 juin 1991, S/23802 du 10 avril 1992, S/25970 du 18 juin 1993, S/PRST/1997/49 du 29 octobre 1997, etc.

(53) Résolutions 1115 du 21 juin 1997, 1134 du 23 octobre 1997 et 1137 du 12 novembre 1997, 1194 du 9 septembre 1998, 1205 du 5 novembre 1998, etc.

(54) Le paragraphe 22 subordonne également la levée des embargos économiques à la création par le Secrétaire général du « *Fonds de compensation* » destiné à indemniser les victimes de l'invasion du Koweït par l'Iraq. La démarcation de la frontière irako-koweïtienne, en revanche, ne bénéficie pas d'une telle garantie d'exécution. Par ailleurs, la levée de l'embargo militaire bénéficie d'un traitement d'exception : au paragraphe 24, le Conseil « (d)écide » qu'il restera en vigueur « *jusqu'à ce qu'il en décide autrement* ».

*Conseil de sécurité sont d'accord pour considérer le règlement de la question des armes comme un préalable nécessaire. Quant à savoir si cela est suffisant pour décider de lever l'embargo et les sanctions, les points de vue divergent* » (55).

Les propos du premier directeur de l'UNSCOM ne font que refléter les clivages au sein du Conseil de sécurité et souligner l'antagonisme persistant entre les États-Unis et le Royaume-Uni d'une part et les autres membres permanents du Conseil de l'autre (56). Toutefois, la politique négative de l'Iraq, loin de conforter la position de ceux qui lui sont quelque peu favorables, ne fait que renforcer le camp adverse dans son attitude de refus et même provoquer l'aggravation des embargos (57). Dès lors, le verdict est sans appel : si l'Iraq « *veut obtenir la levée des sanctions, il n'a pas d'autres choix que de convaincre le Conseil de sécurité de sa volonté d'apaisement. Pour cela, il lui faut jouer franc-jeu et coopérer pleinement* » (58). Ceci se confirme avec d'autant de force que le « *directoire mondial* » parvient à exposer une certaine unité de façade ; d'abord en affirmant « *son intention de se conformer aux dispositions de la Résolution 687 (1991) en ce qui concerne la durée des interdictions visées dans cette résolution* », ensuite en rejetant toute la responsabilité sur les autorités iraqiennes : « *en refusant jusqu'à présent de s'acquitter des obligations qui lui incombent en l'espèce, l'Iraq a retardé le moment où le Conseil pourra prendre une décision* » (59).

Par conséquent, même si l'attitude de certains membres permanents du Conseil de sécurité semble ambiguë, le « *Maître de Bagdad* » – et sa politique d'obstruction – mérite d'être considéré comme le principal responsable du prolongement des souffrances de la population iraqienne.

### *Le recours à la force destiné à obtenir la coopération de l'Iraq avec l'UNSCOM*

Le refus du gouvernement iraqien d'apporter sa coopération pleine et entière à l'UNSCOM et à l'AIEA entraîne une seconde conséquence, à savoir le recours à la force aérienne, notamment par les États-Unis, afin de faire adopter à Bagdad un comportement plus conciliant. Ces bombardements, distincts de ceux destinés à sanctionner l'Iraq pour la violation des deux

(55) Voir l'entretien précité de R. Ekeus, p. 86 et 87.

(56) Lors de la présentation de l'un des derniers rapports en date de l'AIEA, quelque peu favorable à l'Iraq, le représentant de la France s'est montré très critique vis-à-vis de la rigidité de la position américano-britannique : « *Lorsque l'Iraq ignore les résolutions, il est puni, et c'est normal. (...) lorsqu'il remplit ses obligations, il est également puni* ». Voir *Le Monde*, 31 juillet 1998, p. 3.

(57) Ainsi, en raison de la non-coopération de l'Iraq avec l'UNSCOM, le Conseil de sécurité, dans sa Résolution 1134 du 23 octobre 1997, a adopté un embargo diplomatique à l'encontre des dirigeants iraqiens, lequel n'a été levé que le 6 mai 1998, lorsque la « *Commission* » a fait part de la reprise de la collaboration du gouvernement iraqien.

(58) Voir l'entretien précité de R. Ekeus, p. 87.

(59) Voir le paragraphe 4 de la Résolution 1154 du 2 mars 1998.



« zones d'exclusion », au sud du 32° – puis du 33° – parallèle et au nord du 36° parallèle, ont eu lieu à deux reprises :

La première série de frappes a été effectuée le 17 janvier 1993. Étant donné le refus du gouvernement iraquien, depuis deux semaines, d'autoriser le vol des avions de la « Commission » et de l'« Agence », les États-Unis ont brandi la menace de bombardements. L'Iraq a finalement consenti à la reprise des vols le 16 janvier, toutefois, dans leur lettre, les autorités iraqiennes affirmaient ne pas être en mesure d'assurer la sécurité des vols (60). Ce contretemps étant assimilé, par les États-Unis, à une persévérance de l'Iraq dans son refus, plusieurs missiles tirés depuis des navires américains croisant dans le Golfe persique ont frappé des cibles situées près de Bagdad, notamment « un vaste complexe nucléaire » (61). Deux jours plus tard, l'Iraq a donné les garanties nécessaires aux inspecteurs et proclamé un « cessez-le-feu unilatéral » (62).

La seconde série de frappes, plus importantes, a provoqué davantage de controverses. Le 5 août 1998, en raison du refus du Conseil de sécurité de tenir compte des progrès réalisés dans le dossier du désarmement, notamment nucléaire, le gouvernement iraquien a annoncé la « suspension » de sa coopération avec l'UNSCOM et l'AIEA (63). Ce nouveau soubresaut a entraîné trois réactions. La première – classique – a été celle des États-Unis qui ont menacé l'Iraq de bombardements. La seconde a été celle du Conseil de sécurité qui, dans ses Résolutions 1194 du 9 septembre 1998 et 1205 du 5 novembre suivant, a condamné la décision iraquienne et a exigé qu'il la « rapporte immédiatement et sans condition ». La troisième réaction est venue du Secrétaire général qui, de concert avec la Communauté internationale, a demandé aux autorités iraqiennes « de reprendre immédiatement leur coopération avec les inspecteurs de la Commission spéciale et de l'AIEA » (64).

Les frappes américaines ont été évitées de justesse, étant donné la réponse des autorités iraqiennes au Secrétaire général, dans laquelle elles faisaient part de leur décision « de recommencer à coopérer avec la Commission spéciale et l'AIEA » (65). Toutefois, la visite des inspecteurs de l'UNSCOM en Iraq a tourné court ; dès son retour, le Directeur de la « Commission » a présenté son rapport au Conseil, dans lequel il conclut : « Enfin, au vu de l'expérience et compte tenu de l'absence d'une pleine coopération de la part de l'Iraq, nous regrettons d'avoir à dire une fois de plus que la Commission est dans l'incapa-

(60) Doc. S/25111.

(61) *Le Monde*, 18 et 19 janvier 1993, p. 5.

(62) Doc. S/25128 du 19 janvier 1993.

(63) Il a confirmé son refus le 31 octobre suivant. Voir les différentes lettres du Président exécutif de l'UNSCOM qui font part du refus de coopération du gouvernement iraquien (Doc. S/1998/767 du 18 août, S/1998/1023 du 31 octobre et S/1998/1032 du 2 novembre 1998).

(64) Voir la lettre du Secrétaire général adressée aux autorités iraqiennes, en date du 14 novembre 1998 (Doc. S/1988/1077).

(65) La lettre des autorités iraqiennes est annexée à la lettre précitée du 14 novembre 1998 du Secrétaire général.

*cité de s'acquitter de la tâche de désarmement dont l'a chargée le Conseil de sécurité et, par conséquent, de donner au Conseil les assurances qu'il souhaite obtenir concernant les programmes de l'Iraq en matière d'armes interdites* » (66). Cette conclusion a donné un prétexte aux forces américano-britanniques pour lancer l'opération « Renard du désert » et bombarder massivement l'Iraq à partir du 17 décembre 1998, alors que le Conseil était en réunion pour examiner le rapport de la « Commission » (67).

L'analyse de la licéité des bombardements, contestée par l'Iraq et d'autres États membres, exige que l'on réponde à deux interrogations complémentaires : Le recours à la force contre l'Iraq a-t-il un caractère légal eu égard aux résolutions du Conseil de sécurité et, dans l'affirmative, les forces américano-britanniques sont-elles en droit de procéder à des frappes sans l'autorisation préalable du « directoire mondial » ?

Concernant la première question, la réponse est positive dans la mesure où le cessez-le-feu intervenu entre l'Iraq et les forces de la coalition a un caractère temporaire. En effet, la Résolution 687, dans son premier paragraphe dispose ceci : le Conseil « *confirme les dispositions des 13 résolutions (précédentes), sous réserve des modifications expresses ci-après qui visent à atteindre les buts de la présente résolution, y compris un cessez-le-feu en bonne et due forme* ». Ainsi, le désarmement, qui est l'une des « *modifications* » apportées par la Résolution 687, devient l'un des « *buts* » de celle-ci, dont le « *cessez-le-feu en bonne et due forme* » est partie intégrante. En conséquence, l'application intégrale de ce dernier texte mérité d'être considérée comme le seul critère d'effectivité de la cessation des hostilités. Dès lors, tant que la Résolution 687 n'a pas été entièrement mise en œuvre, le cessez-le-feu dont bénéficie l'Iraq a un caractère temporaire.

Concernant la seconde question, la réponse est négative. L'argumentaire de Washington et de Londres pour justifier les deux séries de bombardements est conforme aux résolutions du Conseil de sécurité. Tout comme celui-ci, par exemple au paragraphe premier de la Résolution 1115 du 21 juin 1997, ils interprètent les refus de coopération de l'Iraq avec l'UNSCOM et l'AIEA comme des « *violation(s) patente(s)* » de la Résolution 687 (68). Toutefois, la seule entité habilitée à reprendre les hostilités à l'encontre de l'Iraq est le Conseil de sécurité. En effet, le recours à la force a été autorisé par le Conseil de sécurité dans sa Résolution 678 ; parallèlement, le cessez-le-feu du 28 février 1991 a été fixé, dans ses conditions, par le Conseil de sécurité dans ses Résolutions 686 et 687. Dès lors, une seule

(66) Doc. S/1998/1172 Ann. II du 15 décembre 1998. Cette conclusion tranche nettement avec celle du directeur de l'AIEA qui, pour la même période, affirme : « *La partie iraquienne a offert toute la coopération voulue pour permettre de réaliser les activités susmentionnées de façon efficace et rationnelle* » (Doc. S/1998/1172 Ann. I).

(67) Voir *Le Monde* des 18, 19 et 20-21 décembre 1998, respectivement p. 1 à 4, 1 à 4 et 2 à 5.

(68) Voir l'article de N. MOUNA, « La légitimité d'un recours à la force sans nouveau texte de l'ONU est discutable », *Le Monde*, 23 février 1998, p. 3.

conclusion s'impose : si la non coopération du gouvernement iraquien avec la « Commission » et l'« Agence » mérite un traitement par le biais d'actes de contrainte armés, l'assentiment préalable du Conseil est indispensable.

Certes, épisodiquement, le Conseil de sécurité, le plus souvent par la voix de son Président, a mis l'Iraq en garde contre les « *conséquences graves* » qu'entraînerait son refus de coopération avec l'UNSCOM et l'AIEA (69) – mise en garde reprise également par les résolutions du Conseil (70); toutefois, cette formule n'est nullement synonyme d'un recours à la force automatique par les États membres. La France a pris position dans ce sens : après certains bafouillages initiaux, lors de la première série de frappes (71), elle s'est clairement prononcée, avec la Russie et dans une moindre mesure la Chine, « *très fermement pour que toute nouvelle action à l'égard de l'Iraq soit examinée et entreprise strictement dans le cadre du Conseil de sécurité* » (72). Toute autre prise de position reviendrait à remettre en cause le quasi-monopole du Conseil de sécurité, consacré par la Charte des Nations Unies, dans le recours licite à la force militaire.

### *L'impasse actuelle et l'avenir du désarmement de l'Iraq*

En raison même des frappes, l'Iraq refuse désormais d'autoriser le retour des inspecteurs. Par ailleurs, il ne reconnaît plus les deux « *zones d'exclusion* » (73), entraînant des bombardements supplémentaires de la part des forces américano-britanniques. Ainsi, la mesure de désarmement de l'Iraq est enfermée dans un cercle vicieux, repoussant l'ensemble de cette problématique dans une impasse.

Pour en sortir, la France a présenté aux autres membres permanents du Conseil de sécurité ainsi qu'à l'Allemagne en sa qualité de Président de

(69) Doc. S/25970 du 18 juin 1993, S/PRST/1997/49 du 29 octobre 1997 et S/PRST/1997/51 du 13 novembre suivant.

(70) Pour la première fois le Conseil a repris cette expression dans le préambule de la Résolution 1137. Ce texte, toutefois, ne fait que répéter les propos du Président du Conseil (Doc. S/PRST/1997/49). Au paragraphe 3 de la Résolution 1154 du 2 mars 1998, néanmoins, le Conseil met en garde l'Iraq, en utilisant telle qu'elle la formule de son Président.

(71) Le Président de la République de l'époque avait qualifié les frappes du 17 janvier 1993 de « *réponse appropriée* » (voir *Le Monde*, 19 janvier 1993, p. 4) avant que, deux jours plus tard, son ministre des Affaires étrangères estime que « *l'opération américaine dépassait les résolutions du Conseil de sécurité* » (voir *Le Monde*, 21 janvier 1993, p. 28).

(72) Voir la déclaration franco-russe du 1<sup>er</sup> novembre 1997, publiée à l'occasion de l'une des crises opposant l'Iraq à l'ONU et aux États-Unis, *Documents d'actualité internationale* du 15 décembre 1997, n° 24, p. 866. Plus tard, à l'occasion de l'adoption de la Résolution 1205 du 5 novembre 1998, qui a condamné la décision de l'Iraq de suspendre sa coopération avec l'UNSCOM, le Représentant permanent de la France aux Nations Unies déclarait, alors que les États-Unis menaçaient de frapper l'Iraq : « *Le texte que nous venons d'adopter rappelle enfin sans ambiguïté, dans son dernier article, ce que sont les responsabilités et les prérogatives du Conseil de sécurité pour assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales et donc pour évaluer à tout moment les situations et en tirer les conséquences* » (voir *Documents d'Actualité internationale* du 15 décembre 1998, n° 24, p. 926). Le dernier paragraphe de la Résolution 1205 rappelle la responsabilité principale du Conseil dans le domaine du maintien de la paix internationale et décide « *de demeurer activement saisi de la question* ».

(73) *Le Monde*, 29 décembre 1998, p. 5.

l'Union européenne, le 12 janvier 1999, un plan intitulé « *Contribution française à la recherche d'une solution* ». Dans ce document, le gouvernement français propose un programme en trois étapes : la reprise de la surveillance du non réarmement de l'Iraq, la levée de l'embargo pétrolier et le contrôle de l'utilisation des fonds par l'Iraq (74). Ce plan qui, on le constate, donne un quitus à l'Iraq quant à la neutralisation de ses armes prohibées pour mieux concentrer les efforts de la Communauté internationale sur sa surveillance militaire et économique, n'a pas obtenu l'assentiment de tous les membres du Conseil.

L'impasse dans laquelle se trouve, depuis près d'un an, l'affaire du désarmement de l'Iraq pose avec une certaine acuité la question de l'avenir de cette mesure, normalement destinée à maintenir la paix et la sécurité internationales. Or, toute prospection concernant le futur du désarmement passe par une réponse préalable à une question fondamentale : Quel est l'objectif du désarmement de l'État iraquien ?

Cette question pourrait paraître provocante. Pourtant, on a pu constater qu'avant d'être, de l'avis du Conseil de sécurité, une source de menace pour la stabilité de la région, les armements iraqiens constituaient, manifestement, un sujet de préoccupation pour les autorités américaines. Par ailleurs, le gouvernement iraquien a très souvent dénoncé la conduite « *tendancieuse et insidieuse* » des inspecteurs (75); le 31 août 1998, il a demandé aux Nations Unies l'ouverture d'une enquête sur les liens de l'UNSCOM avec la CIA (76). Son entêtement a finalement eu le mérite de dévoiler l'instrumentalisation de la « Commission » par les États-Unis et Israël (77) et les rapports privilégiés qu'entretenait le second Directeur de la « Commission », R. Butler, avec les autorités américaines. Ainsi, les révélations de la presse écrite ont établi que ce dernier transmettait les rapports de l'UNSCOM au gouvernement des États-Unis avant de les communiquer au Conseil de sécurité (78).

Dès lors, compte tenu de l'attitude, pour le moins inappropriée, du gouvernement des États-Unis, il est légitime de s'interroger sur un éventuel décalage entre l'objectif initialement affiché par le Conseil de sécurité et celui poursuivi, depuis plus de huit ans, par ses membres permanents anglosaxons ? La menace provient-elle de l'existence des armes de destruction massive iraqiens ou bien de l'accumulation de tels armements par un pays dirigé par S. Hussein ? En résumé, le vrai problème sont l'armement de l'Iraq ou le président iraquien ?

(74) *Documents d'actualité internationale*, n° 5, 1<sup>er</sup> mars 1999, p. 218.

(75) Voir à titre d'exemple, la lettre des autorités iraqiennes en date du 30 septembre 1991 (Doc. S/23102).

(76) *Le Monde*, 28 septembre 1998, p. 4.

(77) La manipulation de l'UNSCOM par les USA et Israël a été confirmée par S. Ritter, un ancien adjoint du Directeur de la « Commission ». Voir *Le Monde* du 30 septembre 1998, p. 5 et 18 novembre 1998, p. 3.

(78) *Le Monde*, 20-21 décembre 1998, p. 3.

Le 17 décembre 1998, lorsque le Président Clinton a tenté de justifier le déclenchement de l'opération « Renard du désert », il a, d'une manière tout à fait explicite, apporté une réponse parfaitement claire à ces interrogations : « *D'autres pays (que l'Iraq) possèdent des armements de destruction massive et des missiles balistiques. Avec Saddam, il y a une différence majeure : il les a utilisés. Pas une fois, mais de manière répétée (...). La dure réalité est qu'aussi longtemps que Saddam reste au pouvoir il menace le bien être de sa population, la paix de la région et la sécurité du monde. La meilleure façon de mettre un terme définitif à cette menace est la constitution d'un nouveau gouvernement, un gouvernement prêt à vivre en paix avec ses voisins, un gouvernement qui respecte les droits de sa population (...)* » (79).

En définitive, l'avenir du désarmement de l'Iraq, comme l'ont affirmé dans une « *déclaration commune* », le 23 septembre 1999, les ministres des Affaires étrangères des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, exige « *une nouvelle solution globale* » (80). Cette « *solution globale* » implique-t-elle une situation foncièrement exceptionnelle et dérogoire, à savoir la surveillance *ad vitam æternam* d'un État indépendant, ou envisagera-t-elle d'intégrer l'idée que l'Iraq puisse être dirigé par un autre que S. Hussein ? Toute hésitation dans le choix de l'une de ces branches de l'alternative est de nature à prolonger la perplexité actuelle sur ce dossier.

## CONCLUSION

L'originalité de cette première expérience de désarmement, en tant que mesure du maintien de la paix prise par l'ONU, est la preuve du renouveau post-guerre froide de l'Organisation des Nations Unies. Pourtant, il convient, objectivement, de reconnaître que sans la menace d'intervention permanente des forces américaines présentes dans la région du Golfe persique, il aurait été difficile, sinon impossible, au Conseil de sécurité de mener à bien cette mission d'une façon aussi achevée. Ce constat ne fait que souligner, une fois de plus, les carences chroniques de l'Organisation mondiale dans la mise en œuvre des mesures qui ne bénéficient pas du consentement pleinement exprimé des destinataires. Ainsi, l'ONU demeure en permanence à la merci des États membres et, en fonction de la volonté de ceux-ci, ses mesures deviennent des succès ou des échecs.

Pour une fois, une même action symbolise, à la fois, la réussite et la défaillance des Nations Unies. Alors que le désarmement de l'Iraq, *stricto sensu*, peut être considéré comme un succès, cette entreprise n'a pu constituer, malgré sa prétention initiale, la première étape de la création, au Moyen-Orient, d'une « *zone exempte d'armes de destruction massive* ». À n'en

(79) *Le Monde*, 18 décembre 1998, p. 2.

(80) *Le Monde*, 25 septembre 1999, p. 5.

pas douter, cette lacune persistera, à l'avenir, si aucun effort n'est tenté pour la combler, une source de déséquilibres régionaux et la cause de futures courses aux armements, avec tous les dangers qu'elles impliquent.