

## Le caractère obligatoire de la résolution 598 (1987) du conseil de sécurité relative à la guerre du golfe

Paul Tavernier \*

Le 20 juillet 1987, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté, à l'unanimité, la résolution 598 relative à la guerre entre l'Irak et l'Iran. Ce texte n'est certes pas le premier qui soit intervenu dans ce conflit.<sup>1</sup> Il est pourtant remarquable à bien des égards. En premier lieu, son élaboration longue et difficile, qui a nécessité six mois de négociations, a été saluée comme un succès personnel du Secrétaire général, M. Pérez de Cuéllar, et comme un retour à l'esprit de la Charte de San Francisco, dans la mesure où il résulte de l'accord des cinq membres permanents. Par ailleurs, la résolution 598 a conduit à la proclamation du cessez-le-feu entre les deux belligérants le 20 août 1988 et, même si son application soulève bien des difficultés, elle demeure le texte de référence accepté par les deux parties. C'est dire qu'elle mériterait une étude approfondie, tant en ce qui concerne les conditions très particulières dans lesquelles elle a été adoptée, qu'en ce qui concerne son contenu ambigu et sa mise en œuvre problématique. Nous nous bornerons ici à présenter quelques observations sur son caractère obligatoire.

En effet, contrairement aux précédentes résolutions relatives au conflit entre l'Irak et l'Iran, et à bien d'autres textes du Conseil de sécurité, la résolution 598 repose sur un fondement juridique à la fois explicite et précis: elle s'appuie expressément sur les articles 39 et 40 de la Charte. Une telle référence permet d'envisager le caractère obligatoire de ses dispositions, le seul problème étant de déterminer si le Conseil de sécurité a effectivement utilisé le pouvoir de décision que lui reconnaît le chapitre VII et s'il l'a fait pour l'ensemble du texte ou pour certaines de ses parties seulement. Toutefois, une analyse plus poussée montre que le fondement juridique de la résolution est moins solide qu'il n'y paraît au premier abord et qu'il ne suffit pas, à lui seul, à justifier son caractère obligatoire. Il faut donc chercher ailleurs la base d'un tel caractère et c'est, à notre avis, le consentement des Etats intéressés.

\* Professeur à l'Université des Sciences sociales de Rouen.

<sup>1</sup> Voir le tableau des résolutions et déclarations du Président du Conseil de sécurité relatives à la guerre du Golfe dans P. Tavernier, «La résolution 598 du 20 juillet 1987 et le rôle du Conseil de sécurité dans la guerre entre l'Irak et l'Iran», *ARES*, 1988-2, pp. 209-223. On peut également se reporter à nos études antérieures et à la bibliographie citée: P. Tavernier, «Le conflit frontalier entre l'Irak et l'Iran et la guerre du Chatt-el-Arab», *ARES Défense et Sécurité*, 1981, pp. 333-370; P. Tavernier, «La guerre du Golfe: les grandes puissances et les autres ... ou le triomphe de l'ambiguïté», *ARES Défense et Sécurité*, 1984-1985, pp. 529-560; P. Tavernier, «La guerre du Golfe: quelques aspects de l'application du droit des conflits armés et du droit humanitaire», *AFDI*, 1984, pp. 43-64.

## I. Un fondement juridique apparemment solide

Les résolutions du Conseil de sécurité sont souvent imprécises quant à leur fondement juridique. Elles n'indiquent pas toujours les dispositions de la Charte qui constituent ce fondement, bien qu'on puisse parfois le déduire des termes qui sont employés, du contexte et des travaux préparatoires. Lorsque la référence est explicite, elle est quelquefois générale et vise notamment le chapitre VII dans son ensemble: c'est le cas, par exemple, de la résolution 418 du 4 novembre 1977 qui décide un embargo sur les armes à destination de l'Afrique du Sud.<sup>2</sup> La référence peut être plus précise, mais cela est finalement assez rare: dans l'affaire de Rhodésie, la résolution 232 du 16 décembre 1966 mentionne expressément les articles 39 et 41 de la Charte, alors que les résolutions ultérieures adoptées en 1968, 1970, 1976 et 1977 citent globalement le chapitre VII.

Le mention explicite des articles 39 et 40 dans la résolution 598 relative à la guerre du Golfe constitue, par conséquent, une particularité remarquable, puisqu'il faut remonter à la résolution 54 du 15 juillet 1948 relative à la Palestine pour retrouver une telle double référence.<sup>3</sup> Celle-ci présente notamment l'avantage d'éliminer, à propos du texte de 1987, certaines controverses juridiques qui avaient pu s'élever, notamment sur la nécessité d'une constatation formelle au titre de l'article 39 avant le recours à l'article 40.<sup>4</sup> Elle n'élimine pourtant pas tous les doutes qu'on peut avoir à propos de son caractère justifié et adéquat. A cet égard, si la mention de l'article 39 est tout à fait conforme aux termes de la Charte, l'utilisation de l'article 40 nous paraît en revanche très contestable.

### A. L'article 39 de la Charte et le tabou de l'agression

L'article 39, qui ouvre le chapitre VII de la Charte, confère au Conseil de sécurité un important pouvoir de qualification.<sup>5</sup> Trois possibilités s'offrent à lui à cet égard et il peut choisir entre l'existence d'une «menace contre la paix», d'une «rupture de la paix» ou d'un «acte d'agression». Il y a dans cette énumération un ordre de gravité croissant, mais qui ne lie en aucune façon le Conseil de sécurité.

Dans la résolution 598, le Conseil est allé plus loin que dans la résolution 54 de 1948 sur la Palestine ou dans la résolution 232 de 1966 sur la Rhodésie où les situations étaient qualifiées de «menaces à la paix». Il a, en effet, constaté «qu'il existe une rupture de la paix en ce qui concerne le conflit entre l'Iran et l'Irak», comme il l'avait déjà fait dans l'affaire des Malouines, mais dans ce cas il n'avait pas cité expressément l'article 39. En

<sup>2</sup> En revanche, le caractère obligatoire de la résolution 558 du 13 décembre 1984, qui complète la résolution 418, a donné lieu à discussion: voir P. Tavernier, «L'Année des Nations Unies – Questions juridiques», *AFDI*, 1984, p. 583 et E. Suy, commentaire de l'article 25 dans J.P. Cot et A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica; Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 480.

<sup>3</sup> On pourrait citer la résolution 502 du 3 avril 1982, dans l'affaire des Malouines, mais la double référence est seulement implicite: voir, sur ce point, le commentaire de D. Simon sur l'article 40 dans *La Charte des Nations Unies*, sous la direction de J.P. Cot et A. Pellet, p. 689. De même, Philippe Manin, dans son article sur «L'ONU et la guerre du Moyen-Orient» (*AFDI*, 1973, pp. 541-542) semble ne pas exclure une double référence implicite aux articles 39 et 40 dans la résolution 340 du 25 octobre 1973 qui crée la FUNU II. Toutefois, la lecture du texte même de la résolution ne confirme pas, à notre avis, une telle référence implicite.

<sup>4</sup> Voir à ce sujet le commentaire de D. Simon précité.

<sup>5</sup> Voir le commentaire de l'article 39 par G. Cohen-Jonathan dans *La Charte des Nations Unies*, sous la direction de J.P. Cot et A. Pellet, p. 645 et s.

revanche, choisissant la qualification intermédiaire, le Conseil a évité soigneusement de trancher la question de l'agression. Pourtant, dans d'autres occasions, le Conseil s'est montré moins timoré et il a parfois reconnu l'existence d'actes d'agression, mais dans ce cas il n'invoque pas l'article 39.<sup>6</sup>

Il est vrai que le recours à la notion de rupture de la paix permet au Conseil d'éviter le délicat problème de la désignation de l'agresseur, alors même «qu'entre rupture de la paix et agression la marge est faible».<sup>7</sup> Le Conseil de sécurité n'a pas franchi le pas, ce que lui reproche précisément l'Iran depuis 1980, date du déclenchement du conflit. Certes, le Conseil semble avoir tenu compte de l'exigence de Téhéran lorsqu'il affirme «qu'un examen objectif des causes de la guerre est souhaitable» (résolution 540 du 31 octobre 1983) et, allant plus loin, dans la résolution 582 du 24 février 1986, il «déploie les actes initiaux qui ont provoqué le conflit entre la République islamique d'Iran et l'Irak et déplore la poursuite du conflit». Quant à la résolution 598, elle se borne à déplorer le déclenchement et la poursuite du conflit et à prier «le Secrétaire général d'explorer, en consultation avec l'Iran et l'Irak, la possibilité de charger un organe impartial d'enquêter sur la responsabilité du conflit et de faire rapport au Conseil de sécurité dès que possible» (§ 6 du dispositif).

Le Conseil semble donc paralysé par le tabou de l'agression quand il agit sur la base de l'article 39. De même, le choix, très contestable de l'article 40, comme fondement de la résolution 598, paraît résulter du tabou des sanctions obligatoires, qui jusqu'à présent n'est tombé que dans de très rares occasions.

#### B. L'article 40 et le tabou des sanctions obligatoires

Le recours à l'article 40, qu'il soit explicite ou implicite, se justifie en général dans la mesure où le Conseil intervient au début du conflit, comme il l'a fait dans l'affaire de Palestine, ou dans celle des Malouines. En revanche, on peut se demander si le Conseil de sécurité est autorisé à se fonder juridiquement, alors que le conflit durait à l'époque depuis sept ans, sur une disposition libellée dans les termes suivants: «Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables». Les mesures de l'article 40 – et les commentateurs ne l'ont pas assez souligné – doivent être des mesures essentiellement préliminaires, à l'instar des mesures conservatoires que la Cour internationale de Justice, ou d'autres juridictions internationales, peuvent ordonner.<sup>8</sup>

Finalement, ce n'est pas tant le caractère «provisoire» qui est ici en cause, dans la mesure où l'on admet que le provisoire peut durer fort longtemps, comme le prouve l'exemple de plusieurs opérations de maintien de la paix: la Force des Nations Unies à Chypre a été créée en 1964 et la FINUL, qualifiée d'«intérimaire», en 1978. En revanche, le Conseil de sécurité est-il encore compétent sur la base de l'article 40? Peut-il attendre si longtemps pour prendre une simple mesure provisoire et conservatoire? Certes la Charte

<sup>6</sup> Voir par exemple, la résolution 573 du 4 octobre 1985 à propos du raid israélien sur le siège de l'OLP à Tunis.

<sup>7</sup> D. Colard et J.F. Guilhaudis, *Le droit de la sécurité internationale*, Paris, Masson, 1987, p. 111.

<sup>8</sup> Le texte même de l'article 40 est significatif en ce qui concerne le caractère préliminaire des mesures provisoires puisque celles-ci interviennent «avant» que le Conseil ne fasse des recommandations ou ne prenne des décisions sur la base de l'article 39.

## Résolution 598 (1987) du conseil de sécurité

ne fixe pas de délai ou de période précise pour l'exercice de la compétence du Conseil: elle indique seulement que ces mesures interviennent «avant» celles qui sont prises conformément à l'article 39, qui lui-même renvoie aux articles 41 et 42. Cependant l'esprit de la Charte et des «mesures provisoires», qui doivent «empêcher la situation de s'aggraver» est bien d'intervenir dès le début d'un conflit. Il est vrai qu'on avait pu constater, en plusieurs occasions, que le Conseil de sécurité attend un certain temps pour prendre position et adopter des résolutions, ce qui permet à la situation d'évoluer, mais risque aussi de favoriser l'une des parties en cause. C'est ainsi qu'en 1965 l'Inde a franchi les lignes du cessez-le-feu au Cachemire le 25 août et le Conseil n'a adopté une première résolution que le 4 septembre. Quant au Secrétaire général, il a évoqué les 17 et 18 septembre la possibilité d'ordonner un cessez-le-feu au titre de l'article 40.<sup>9</sup> Mais jamais encore le Conseil de sécurité n'avait osé prendre des mesures provisoires aussi tardives que dans le conflit entre l'Irak et l'Iran.

A supposer qu'il ait eu encore en 1987 une compétence au titre de l'article 40, on peut faire remarquer que le Conseil avait déjà adopté plusieurs résolutions. Il est vrai que leur fondement juridique n'était pas très clair: s'agissait-il du chapitre VI ou du chapitre VII? Au moins dans une occasion, il avait utilisé son pouvoir de «décision»: aux termes de la résolution 514, du 12 juillet 1982, il avait «décidé» l'envoi d'une équipe d'observateurs des Nations Unies pour vérifier le cessez-le-feu et le retrait des troupes, décision qui était restée lettre morte en l'absence d'accord des parties intéressées. Dans ces conditions, le Conseil n'avait-il pas épuisé sa compétence au titre de l'article 40, en 1987, au moment de l'adoption de la résolution 598?

Quelle que soit la réponse qu'on apportera à cette question le fondement juridique de la résolution 598 apparaît beaucoup moins solide qu'on pouvait le croire de prime abord. Cela entraîne évidemment des conséquences sur le caractère obligatoire que l'on attribue généralement à ce texte.

## II. Un caractère obligatoire fondé sur le consentement des Etats

Le fondement formel de la résolution 598 est incontestable, puisque le texte cite expressément les articles 39 et 40 de la Charte. Il est donc inutile de s'interroger sur le point de savoir si le Conseil de sécurité possède un pouvoir de décision obligatoire en dehors du chapitre VII, question qui a été amplement débattue dans l'affaire namibienne, à propos de l'avis rendu par la Cour internationale de Justice en 1971.<sup>10</sup> La discussion est ainsi limitée au pouvoir de décision du Conseil dans le cadre de l'article 40. A cet égard, un

<sup>9</sup> Th. Flory et P. Tavernier, «L'Année des Nations Unies – Questions juridiques», *AFDI*, 1965, p. 571. On pourrait citer aussi le cas du Pakistan oriental, devenu Bangladesh, où le Conseil de sécurité n'a adopté de résolution qu'après l'occupation par l'Inde de la totalité du territoire, le fondement de la résolution 307 (1971) n'étant d'ailleurs pas clair selon Krökel, *Die Bindungswirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gegenüber Mitgliedstaaten*, Berlin, Duncker et Humblot, 1977, p. 112.

<sup>10</sup> C.I.J., avis consultatif du 21 juin 1971 «Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité». Voir notamment les paragraphes 113 à 116 de l'avis (*Rec. C.I.J.*, 1971, pp. 52-54), l'opinion individuelle du Juge Padilla Nervo (*Ibid.* p. 118) et celle du Juge Petren (*Ibid.*, p. 136). Ce débat pourrait être repris en ce qui concerne certaines résolutions du Conseil de sécurité relatives au conflit entre l'Irak et l'Iran et qui s'appuient expressément sur l'article 24 de la Charte: résolution 479 du 28 septembre 1980 et résolution 514 du 12 juillet 1982 (où le Conseil «décide» d'envoyer une équipe d'observateurs).

examen attentif ne permet pas de trancher de manière certaine et définitive en faveur du caractère obligatoire de la résolution de 1987. Il faut par conséquent se tourner vers un autre fondement possible pour affirmer ce caractère obligatoire: le consentement des parties intéressées.

#### A. Les incertitudes de l'article 40

Le texte de l'article 40, en lui-même, ne permet pas d'affirmer qu'une résolution prise sur son fondement revêt un caractère obligatoire. En effet, selon ces dispositions, le Conseil «peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables». On a longuement débattu le point de savoir si le Conseil de sécurité, en vertu de l'article 40, possède un simple pouvoir de recommandation ou bien un véritable pouvoir de décision. Pour Krökel, qui expose en détail cette question, les travaux préparatoires de la Charte ne permettent pas de trancher entre le caractère obligatoire ou non obligatoire des mesures provisoires: «Ob er bindende oder nur nicht bindende Maßnahmen anordnen darf, blieb schon während der Entstehungsgeschichte der Norm unklar». <sup>11</sup> Cet auteur conclut finalement que l'article 40 autorise aussi bien des mesures obligatoires que des mesures non obligatoires: «Insgesamt läßt sich festhalten, daß Art. 40 sowohl verbindliche als unverbindliche vorläufige Maßnahmen zuläßt». <sup>12</sup> C'est aussi la conclusion à laquelle parvient Denys Simon: «on doit considérer que le Conseil de sécurité dispose d'une alternative dans le choix de l'instrument juridique incorporant les mesures provisoires: il peut statuer par voie de recommandation adressée aux parties concernées, mais il dispose également de la faculté, s'il le juge nécessaire pour éviter l'aggravation de la situation, d'adopter des mesures contraignantes investies de l'autorité des décisions de l'article 25 de la Charte». <sup>13</sup>

Une telle conclusion nous semble parfaitement justifiée, surtout si l'on tient compte de la place de l'article 40 dans l'ensemble du chapitre VII. Mais elle ne permet pas de résoudre, dans les cas concrets, le problème de la valeur obligatoire d'une résolution du Conseil de sécurité prise sur la base de l'article 40. C'est notamment le cas de la résolution 598 dont ni le contenu, ni les travaux préparatoires, d'ailleurs fort mal connus, n'autorisent une prise de position ferme.

Les termes de la résolution 598 se veulent impératifs. Tout de suite après la référence aux articles 39 et 40 de la Charte, qui termine le préambule, le dispositif, dans son premier paragraphe «exige ... que l'Iran et l'Irak observent immédiatement un cessez-le-feu». Le ton est comminatoire et relève, a priori, du langage de la décision. Mais tous les autres paragraphes du dispositif qui s'adressent aux Etats utilisent un vocabulaire qui est

<sup>11</sup> M. Krökel, *op. cit.*, p. 90. Krökel mentionne, dans le même sens, l'opinion de Kelsen. Voir aussi Dahm, *Völkerrecht*, t. II, pp. 393-394.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>13</sup> D. Simon, commentaire de l'article 40, dans *La Charte des Nations Unies*, sous la direction de J.P. Cot et A. Pellet, p. 688. Certains auteurs soutiennent pourtant que le Conseil de sécurité n'a qu'un pouvoir de recommandation, dans le cadre de l'article 40: en ce sens Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 3<sup>ème</sup> édition, p. 855. En revanche, Ph. Manin (*L'organisation des Nations Unies et le maintien de la paix*, Paris, LGDJ, 1971, p. 30 et s.) montre, à la suite d'une analyse très fouillée, que le Conseil de sécurité a utilisé au moins une fois, dans l'affaire palestinienne, son pouvoir de décision sur la base de l'article 40. Pour sa part, J. Combacau (*Le pouvoir de sanction de l'ONU*, Paris, Pédone, 1974, p. 145) semble indiquer que le Conseil de sécurité est obligé d'utiliser son pouvoir de décision dans les articles 40 et suivants et qu'il n'a pas le choix entre recommandation et décision.

## Résolution 598 (1987) du conseil de sécurité

celui de la recommandation: le Conseil «demande instamment» (§ 3 relatif aux prisonniers de guerre), «demande à l'Iran et à l'Irak» (§ 4 concernant le règlement global des questions en suspens), «demande à tous les autres Etats» (§ 5 à propos de l'application de la résolution). Quant aux paragraphes qui s'adressent au Secrétaire général, ils peuvent être considérés comme obligatoires à son égard, mais ils se réfèrent souvent à des consultations avec les parties (§§ 2, 6 et 8). Le dernier paragraphe, le 10ème, énonce bien une décision, mais il s'agit d'une décision de procédure, celle de se réunir à nouveau en tant que de besoin.

Même le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup> laisse planer un doute sur son caractère obligatoire, car il fait référence à un règlement négocié. Certes, le cessez-le-feu peut être imposé par une décision obligatoire et le règlement être négocié. Mais il ne faut pas attacher une importance excessive à l'emploi du terme «exiger» qui figure souvent dans les résolutions du Conseil de sécurité, ou même de l'Assemblée générale, qui sont de simples recommandations.<sup>14</sup> Pour trancher la question, on peut se reporter aux travaux préparatoires du texte, mais la résolution 598 a été élaborée essentiellement lors de consultations confidentielles entre les cinq membres permanents auxquelles a été associé le Secrétaire général, les autres membres du Conseil étant simplement tenus au courant, selon une procédure qui n'a pas été appréciée par tous, comme en témoignent les remarques de l'Italie lors de l'adoption de la résolution.<sup>15</sup>

Certes on pourrait invoquer le retour à l'esprit de la Charte que représente la résolution de 1987 pour fonder son caractère obligatoire. Les déclarations de certains Etats au Conseil de sécurité, le 20 juillet, vont dans ce sens, comme celle de la Grande-Bretagne qui considère que le Conseil a ordonné un cessez-le-feu obligatoire ou celle de la RFA pour qui «c'est la première fois d'ailleurs que le Conseil de sécurité décide, de façon contraignante, d'un cessez-le-feu et d'un retrait de troupes».<sup>16</sup> Mais, ces affirmations nous semblent relever davantage de l'incantation que de l'analyse juridique et l'on peut s'étonner de l'adhésion subite des membres permanents aux vertus du chapitre VII, comme l'a fait remarquer le représentant du Congo. En réalité, si la résolution 598 peut être considérée comme obligatoire, cela tient à son acceptation par les parties intéressées, comme l'a montré l'évolution ultérieure de la situation.

### B. La nécessité du consentement des intéressés

La résolution 598 a été adoptée le 20 juillet 1987. Elle exige que l'Irak et l'Iran observent «immédiatement» un cessez-le-feu. Or celui-ci n'a été proclamé par le Secrétaire général que plus d'un an après. Dans sa déclaration, approuvée par le Conseil de sécurité, M. Pérez de Cuéllar, «invite maintenant la République islamique d'Iran et la République d'Irak à observer le cessez-le-feu et à mettre un terme à toute action militaire sur terre, sur mer et dans les airs à compter de 3 heures (TU) le 20 août 1988».<sup>17</sup> Non seulement le Secrétaire général utilise le terme «invite» qui relève plutôt de l'exhortation, mais il s'empresse d'ajouter: «Les deux parties au conflit m'ont assuré qu'elles observeront ce cessez-le-feu

<sup>14</sup> Dans l'affaire de la Palestine le Conseil de sécurité n'avait pas hésité à «ordonner» un cessez-le-feu (résolution 54 du 15 juillet 1948) et pourtant, selon Manin (*op. cit.*, p.35) son caractère de décision a été contesté.

<sup>15</sup> S/PV.2750.

<sup>16</sup> Déclaration de M. Genscher, ministre des Affaires étrangères de la R.F.A.

<sup>17</sup> S/20095 et 20096 du 8 août 1988: notes du Secrétaire général et du président du Conseil de sécurité, reproduisant les déclarations faites le même jour devant le Conseil (S/PV.2823).

dans le cadre de l'application intégrale de la résolution 598». <sup>18</sup> Cela semble bien indiquer qu'il y a eu un accord entre le Secrétaire général et les deux Etats intéressés.

Cette interprétation est corroborée par le fait que l'Irak a accepté la résolution 598 dès le 23 juillet 1987 en soulignant son caractère obligatoire, dans la mesure où elle est acceptée par les deux parties: «Etant donné la teneur de la résolution et son caractère obligatoire en vertu du chapitre VII, il est évident que l'approbation sans équivoque de cette résolution par l'Iran, qui vous a été confirmée, ainsi que le fait que ce pays est tout à fait disposé à s'acquitter des obligations que lui impose la résolution, sans aucune réserve ni condition, de bonne foi et avec une intention sérieuse, sont essentiels pour que nous honorions nos propres obligations». <sup>19</sup> L'Iran, pour sa part, n'a accepté la résolution 598 que le 17 juillet 1988. <sup>20</sup> A partir de ce moment, il la considère comme obligatoire, <sup>21</sup> alors qu'auparavant il estimait qu'elle était seulement l'expression de la volonté du Conseil de sécurité, voire des cinq membres permanents, ou plus précisément encore de certains d'entre eux et notamment des Etats-Unis. <sup>22</sup>

Les deux parties semblent donc se rejoindre sur le caractère obligatoire de la résolution fondé sur leur accord exprès, même si une certaine ambiguïté demeure. On pourrait évidemment faire remarquer qu'il convient de distinguer soigneusement la décision, obligatoire en elle-même, et son application qui exige le consentement des intéressés. <sup>23</sup> Mais cela réduirait considérablement la portée de la «décision» du Conseil de sécurité, celle-ci étant limitée au seul principe du cessez-le-feu. En réalité on ne peut guère échapper à la nécessité du consentement pour fonder le caractère obligatoire de la résolution 598. Le Secrétaire général avait laissé entendre, lors des négociations qui ont précédé le cessez-le-feu, qu'il avait le pouvoir d'imposer celui-ci, mais les termes qu'il a utilisés sont beaucoup plus prudents et l'Irak se réfère à l'accord conclu le 8 août 1988 entre les deux Etats, sous les auspices du Secrétaire général. <sup>24</sup> M. Pérez de Cuéllar, dans ses rapports sur le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Irak (GOMNUII) souligne que le Groupe doit «fixer, avec les parties, des lignes de cessez-le-feu convenues». <sup>25</sup> Il note également que les parties ont «des positions divergentes sur ce qui constitue un cessez-le-feu» et sont en désaccord sur «la question plus vaste du cadre à retenir pour les pourparlers directs». <sup>26</sup> C'est dire que l'accord des parties est nécessaire non seulement pour le principe du cessez-le-feu, mais encore pour l'application de l'ensemble de la résolution 598.

<sup>18</sup> *Ibid.* Le texte de l'article 40 se réfère d'ailleurs expressément aux «parties intéressées» et Jean Combacau (*op. cit.*, p. 167) souligne avec raison que les mesures provisoires font appel à la collaboration des parties au différend alors que «l'une des caractéristiques de l'opération de sanction est de laisser l'Etat sanctionné dans une situation de parfaite passivité».

<sup>19</sup> S/19045 du 14 août 1987. Les termes utilisés par le ministre irakien des Affaires étrangères, Tarik Aziz, ne sont d'ailleurs pas dénués d'ambiguïtés et semblent hésiter entre l'analyse «consensuelle» et l'analyse «unilatérale» de la résolution.

<sup>20</sup> S/20020 du 18 juillet 1988 et S/20501 du 6 mars 1989.

<sup>21</sup> S/20413 du 23 janvier 1989.

<sup>22</sup> S/18993 du 24 juillet 1987; S/19031 du 11 août 1987.

<sup>23</sup> Le 16 mars 1988, les membres du Conseil de sécurité «expriment leur grave préoccupation devant le fait que la résolution 598 (1987), qui a un caractère obligatoire, n'a pas encore été appliquée» (S/19626 et S/PV.2798).

<sup>24</sup> S/20373 et 20376 des 5 et 8 janvier 1989. Dans sa lettre du 6 mars 1989 (S/20606) l'Irak distingue soigneusement la résolution 598 et l'accord du cessez-le-feu du 8 août 1988.

<sup>25</sup> S/20093, S/20242 et S/20442 des 7 août et 25 octobre 1988 et du 2 février 1989.

<sup>26</sup> S/20442.

## Résolution 598 (1987) du conseil de sécurité

Affirmer que le caractère obligatoire de la résolution 598 – ce que tout le monde semble admettre – repose sur le consentement des «parties intéressées» que mentionne l'article 40, ne résout pas tous les problèmes, loin de là. Il faudrait, en effet, identifier quelles sont les parties à l'accord. L'Irak, on le sait, se réfère à l'accord du 8 août 1988 conclu entre les deux États, sous les auspices du Secrétaire général. Mais, l'accord n'a-t-il pas été conclu entre l'ONU, représentée par le Conseil de sécurité, et les parties intéressées? La vérité se trouve sans doute dans une combinaison des deux analyses et l'on est en présence d'un ensemble contractuel complexe d'accords sur les principes et sur les modalités d'application.

D'autre part, la nécessité du consentement des parties intéressées entraîne certaines conséquences: en particulier la distinction entre décision et recommandation s'estompe. Il est significatif à cet égard, que l'Irak, à propos de résolutions précédentes, adoptées le 31 octobre 1983 et le 24 février 1986, ait accepté de les appliquer si le gouvernement iranien s'engageait à en faire autant, alors qu'il s'agissait de simples recommandations.<sup>27</sup>

De plus, dès lors que les mesures figurant dans la résolution 598, prises sur la base de l'article 40 de la Charte, exigent l'accord des parties intéressées, ne perdent-elles pas leur caractère «provisoire», et ne se transforment-elles pas en dispositions d'un accord définitif? L'Irak et l'Iran, en dépit de leurs divergences, qui sont considérables, considèrent que la résolution 598 constitue un tout, qui doit être appliqué dans toutes ses dispositions. Or plusieurs paragraphes du dispositif dépassent de très loin de simples mesures provisoires et font référence à un règlement définitif des problèmes entre ces deux pays: règlement global, juste et honorable de toutes les questions en suspens (§ 4), enquête sur la responsabilité du conflit (§ 6), assistance internationale pour la reconstruction (§ 7), renforcement de la stabilité et de la sécurité dans la région (§ 8).

En définitive, toute analyse du caractère obligatoire de la résolution 598 soulève des difficultés, qu'on lui attribue la nature d'une décision contraignante et unilatérale du Conseil de sécurité, ou bien celle d'un accord issu de la rencontre de plusieurs volontés, notamment celles des parties intéressées. L'acte unilatéral risque de rester inappliqué si les parties intéressées ne lui donne pas leur accord, mais l'acte plurilatéral, de type consensuel, peut résulter d'un accord très ambigu au contenu imprécis. C'est ce qui explique les obstacles si importants rencontrés dans la mise en œuvre d'un texte en principe obligatoire.

<sup>27</sup> A/38/560-S/16120 du 3 novembre 1983 et S/17897 du 5 mars 1986.