

Kaleidoscope

La résolution 940 du Conseil de sécurité autorisant une intervention militaire en Haïti: L'émergence d'un principe de légitimité démocratique en droit international?

Olivier Corten *

Le 31 juillet 1994, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 940 (1994), par laquelle,

[...] *Agissant* en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, [il] *autorise* des Etats Membres à constituer une force multinationale placée sous un commandement et un contrôle unifiés et à utiliser dans ce cadre tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ d'Haïti des dirigeants militaires, eu égard à l'Accord de *Governors Island*, et le prompt retour du président légitimement élu, ainsi que pour instaurer un climat sûr et stable qui permette d'appliquer l'Accord de *Governors Island*.¹

Cette mesure est la dernière d'une série contenues dans dix résolutions du Conseil, et qu'on peut regrouper selon les trois périodes qui ont caractérisé l'action des Nations Unies depuis le coup d'Etat militaire ayant renversé le président Aristide le 29 septembre 1991.²

Dans un premier temps, les Nations Unies ont laissé jouer puis renforcé l'embargo décrété au lendemain du coup d'Etat par l'Organisation des Etats américains.³ L'Assemblée générale a, dès le mois d'octobre, «déclaré inacceptable»

* Aspirant F.N.R.S., Assistant à la Faculté de droit de l'Université de Bruxelles.

1 §4 du dispositif. Dans les lignes qui suivent, les numéros des résolutions du Conseil seront indiqués sans rappel de l'année de l'édition entre parenthèse, la date de la résolution étant précisée par ailleurs.

2 Pour un résumé de ces actions, voir les propos du représentant de Haïti émis devant le Conseil de sécurité, C.S., 31 juillet 1994, S/PV.3413, 3 et ss.

3 Le 30 septembre 1991, le Conseil permanent de l'O.E.A. a adopté une résolution intitulée «Appui au Gouvernement démocratique de Haïti» condamnant le coup d'Etat, rappelant les principes de l'engagement de l'Organisation envers la démocratie, et exigeant le châtement des responsables des violations des droits de la personne; voir CP/RES.567 (870/91). C'est sur base de cette résolution que, le 3 octobre a eu lieu une réunion *ad hoc* des ministres des relations extérieures des pays américains qui a notamment abouti à la rupture des liens économiques, financiers et commerciaux avec Haïti tant que l'Etat de droit n'y était pas restauré; voir MRE/RES. 1/91. Une

l'entité issue du renversement du «gouvernement légitime». ⁴ Le Conseil de sécurité est resté passif jusqu'en juin 1993, et, donnant enfin suite aux demandes répétées du représentant du gouvernement légitime, ⁵ a pris à cette date une résolution généralisant l'embargo sur base du chapitre VII de la Charte. ⁶ Cette politique a semblé connaître un rapide succès puisque, quelques semaines plus tard, les militaires au pouvoir et les autorités légitimes signaient l'Accord de *Governors Island* et le Pacte de New York, ⁷ qui consacraient le retour au pouvoir d'Aristide, prévu pour le mois d'octobre 1993, avec pour contrepartie une loi d'amnistie qui devait profiter aux tortionnaires du régime, auteurs d'une féroce répression dès le lendemain du coup d'Etat. ⁸

Une deuxième période commence alors, pendant laquelle le Conseil de sécurité suspend les sanctions, et prend des mesures visant à accompagner la mise en œuvre des accords. ⁹ C'est ainsi qu'est créée la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA), chargée entre autres de restructurer les forces militaires et de police locales, c'est-à-dire, en pratique, d'empêcher la poursuite des activités des tristement célèbres «tontons Macoutes». ¹⁰ Cependant, au fur et à mesure

autre résolution a été adoptée le 17 mai 1992 élargissant les mesures économiques; voir le texte reproduit dans l'*AJIL* (1992) 667-669. Pour une synthèse et un commentaire, voir Acevedo, «The Haitian Crisis and the OAS Response: A Test of Effectiveness in Protecting Democracy», in L.F. Damrosch (éd.), *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts* (1993) 119-156, sp. 120 et ss. et 132 et ss.; voir aussi l'analyse de la licéité de l'action de l'Organisation, 135 et ss.

4 Résolution 46/7 du 11 octobre 1991. L'Assemblée se fonde notamment sur la Déclaration universelle des droits de l'homme. Voir par la suite les résolutions 46/138 du 17 décembre 1991, 47/20 A du 24 novembre 1992, 47/143 du 18 décembre 1992 et 47/20 B du 23 avril 1993. et les commentaires de Franck, «The Emerging Right to Democratic Governance», *AJIL* (1992) 47 et ss., sp. 72-75.

5 Voir notamment lettre datée du 9 décembre 1992, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent de Haïti auprès de l'O.N.U., A/G.C.S., A/47/768, S/24937, 10 décembre 1992.

6 Résolution 841 du 16 juin 1993. L'embargo concerne en substance le pétrole et les armes, voir le §5 du dispositif.

7 Le premier instrument a été signé le 3 juillet, le second, qui le complète, le 16 juillet 1993. Leur texte est respectivement reproduit dans les rapports du Secrétaire général S/26063 et S/26297. En février 1992, le président Aristide avait déjà conclu un accord avec les présidents du Sénat et de la Chambre des députés contenant un compromis avec le gouvernement *de facto*. Mais cet accord, connu comme le «Protocole de Washington», ne fut finalement pas ratifié par les autorités haïtiennes. Voir Acevedo *supra* note 4, 133.

8 A ce sujet, voir notamment rapport provisoire sur la situation des droits de l'homme en Haïti, préparé par le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme conformément à la résolution 1992/77 de la Commission et à la décision 1992/245 du Conseil économique et social, reproduit dans A.G., Situation relative aux droits de l'homme en Haïti. Note du Secrétariat général, A/47/621, 6 novembre 1992, §§13-36.

9 Voir en premier lieu la résolution 861 du 26 août 1993.

10 La création de la MINUHA, recommandée par le Secrétaire général dans son rapport du 21 septembre 1993 (S/26480), est approuvée dans la résolution 867 du 23 septembre 1993. Le Secrétaire général, et à sa suite le Conseil de sécurité, se fondent sur le paragraphe 5 de l'Accord de *Governors Island*, aux termes duquel les parties demandent une assistance pour la modernisation des forces armées de Haïti et la création d'une nouvelle police avec la présence de personnels de l'O.N.U. dans ces domaines. Avant même la création de la MINUHA, une première équipe de 30 personnes avait été envoyée dans cette optique; voir la résolution 862 du 31 août 1993.

qu'approche la date fatidique du 30 octobre, les dirigeants militaires rechignent à appliquer les accords: la répression se poursuit, les déclarations et manifestations hostiles au retour du Président se multiplient.¹¹ Finalement, les partisans du régime empêchent les premiers contingents de la MINUHA de se rendre sur place et de se déployer.¹²

C'est alors que débute, le 13 octobre 1993, la troisième et dernière période caractérisant l'action de l'O.N.U., pendant laquelle le Conseil rétablit les sanctions,¹³ puis transforme l'embargo en véritable blocus maritime,¹⁴ l'élargit à toutes les marchandises et y ajoute un gel des avoirs des personnes liées au régime,¹⁵ pour finir par autoriser, selon les termes précités de la résolution 940, une intervention militaire sollicitée par les Etats-Unis.¹⁶

On connaît le sort réservé à cet instrument. Confronté à une menace réelle d'intervention militaire de la première puissance militaire mondiale, les militaires haïtiens ont préféré conclure un accord, laisser débarquer l'armée américaine et, moyennant quelque garantie protégeant leur avenir personnel, quitter le pays à la mi-octobre. Le président Aristide a pu réintégrer le pays, et le Conseil de sécurité a adopté une résolution prévoyant la levée des sanctions.¹⁷ Il est sans doute encore trop tôt pour juger de l'efficacité réelle ou de l'opportunité d'une telle opération: il est évident, et les Etats latino-américains ne se sont pas privés de le souligner lors des vives discussions ayant précédé l'adoption de la résolution au sein du Conseil de sécurité,¹⁸ qu'une intervention militaire est impuissante à résoudre durablement les terribles problèmes auxquels est confrontée l'économie la plus pauvre de l'hémisphère occidental. Nous nous contenterons donc dans les lignes qui suivent d'analyser le texte de la résolution 940, en la replaçant dans le cadre de l'activité de l'O.N.U., afin de déterminer dans quelle mesure on peut la qualifier de révolutionnaire.

11 Voir notamment *Le Monde*, 19 octobre 1993, 2, *International Herald Tribune*, 14 octobre 1993 et *Le Soir* (Bruxelles), 16-17 octobre 1993.

12 Voir notamment *Le Monde*, 19 octobre 1993, 3. Voir par ailleurs les rapports du 13 octobre (S/26573), du 11 novembre (S/26724) et du 26 novembre 1993 (S/26802) du Secrétaire général.

13 Résolution 873 du 13 octobre, mettant fin à la suspension des mesures contenues dans la résolution 841 précitée.

14 Résolution 875 du 15 octobre 1993, autorisant les Etats membres à «interrompre la navigation maritime en direction de Haïti lorsqu'il le faudra pour inspecter et vérifier les cargaisons et destinations» (§1 du dispositif).

15 Résolution 917 du 6 mai 1994.

16 Ni la résolution 940 ni le rapport du Secrétaire général du 15 juillet 1994 définissant les options sur base desquelles le Conseil de sécurité a édicté son action ne mentionnent une proposition des Etats-Unis. Le rapport évoque pudiquement un «groupe *ad hoc* de membres de l'O.E.A.» ou des «Etats membres concernés» (S/1994/828, §§21 et ss.).

17 Résolution 944 du 29 septembre 1994.

18 Haïti, Cuba, le Mexique, l'Uruguay et le Venezuela ont été invités à leur demande à participer à la discussion sans droit de vote conformément à l'art. 37 du règlement provisoire du Conseil de sécurité; voir les discussions ayant précédé puis suivi le vote de la résolution; C.S., 31 juillet 1994, S/PV.3413, 27.

A première vue, on serait tenté de considérer la résolution comme profondément novatrice. Comme le soulignait le représentant de la République tchèque au sein du Conseil juste après l'adoption de la résolution, «pour la première fois de son histoire, le Conseil de sécurité a autorisé les Etats membres à recourir à tous les moyens nécessaires pour rétablir la démocratie [...]».¹⁹

Une première génération de résolutions contenant des mesures militaires, essentiellement représentée par la résolution 678 (1990) autorisant les Etats à user de tous les moyens nécessaires pour libérer le Koweït envahi par l'Iraq,²⁰ et indirectement par la résolution 83 (1950) adoptée lors de la crise de Corée,²¹ ne régissait que les situations d'agression d'un Etat contre un autre. Une deuxième génération, comprenant les résolutions 770 (1992), 794 (1992) et 929 (1994), adoptées respectivement à propos de la Bosnie-Herzégovine, de la Somalie et du Rwanda, autorisait une action militaire des Etats membres²² pour assurer une assistance humanitaire dans des situations de conflits internes.²³ Avec la résolution 940 s'ouvrirait une troisième génération, où l'autorisation de recourir à la force viserait à rétablir la démocratie. Si cette évolution se révélait exacte, on ne pourrait plus nier l'émergence dans le «nouvel ordre mondial» né aux lendemains de la guerre froide, d'un critère de légitimité se confondant avec la conception libérale de la démocratie représentative.²⁴ Ce ne serait rien moins qu'une nouvelle ère de relations juridiques internationales qui verrait le jour, dans la mesure où les principes de l'égalité souveraine des Etats, et son corollaire, de non-intervention,

- 19 S/PV.3413, 25. C'est en ce sens que la représentante des Etats-Unis au Conseil de sécurité qualifiait la résolution d'«historique» dès son adoption; voir les discussions ayant précédé puis suivi le vote de la résolution; S/PV.3413, 12.
- 20 Une abondante littérature traite de la licéité de cette résolution; voir en particulier les articles de Salmon, «Droit international, politique et idéologie dans la guerre du Golfe», in Centre de droit international de l'U.L.B., *Entre les lignes. La guerre du Golfe et le droit international* (1991) 9-22. Voir aussi le §4 de la résolution 686 du 2 mars 1991 et nos commentaires dans Corten et Delcourt, «La face cachée du nouvel ordre mondial. L'application discriminatoire du droit international», in Association Droit des Gens, *A la recherche du nouvel ordre mondial*, tome I, «Le droit international en question» (1993) 42-43.
- 21 Ni la Corée du sud ni surtout la Corée du nord n'étant membres de l'O.N.U. au moment de son adoption, il est difficile de considérer la résolution 83 comme la mise en œuvre de mécanismes de sécurité collective sanctionnant des Etats auxquels ni ceux-ci ni celle-là n'étaient opposables. On peut cependant considérer que la résolution 83 organisait, dans le cadre de l'Organisation, la mise en œuvre de la légitime défense collective d'un Etat non partie à la Charte mais bénéficiant de ce droit coutumier.
- 22 Nous ne reprenons pas dans cette typologie les résolutions permettant aux Forces des Nations Unies d'utiliser des moyens militaires, résolutions qui se rattachent plutôt à cette deuxième catégorie; voir Corten, Klein, «Aide humanitaire et Chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'action des Forces des Nations Unies», *AFDI*, 1993, sous presse.
- 23 A propos des résolutions 770 et 794, voir nos réflexions dans Corten, Klein, «L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou retour aux sources?», *EJIL* (1993) 506-533.
- 24 Pour le point sur cette question avant l'adoption de cette résolution, voir les articles de Salmon, «Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique?» et de Klein, «Le droit aux élections libres en droit international: mythes et réalités», in *A la recherche du nouvel ordre mondial*, supra note 20, 59-89 et 93-121.

qui impliquent l'absence de critère universel de légitimité,²⁵ seraient à leur tour remis en cause.

Nous tenterons dans les lignes qui suivent de déterminer dans quelle mesure la résolution 940 du Conseil de sécurité peut mener à de telles conclusions. Avant de nous interroger sur l'existence d'éléments de rupture, nous déterminerons dans quelle mesure on peut déceler des éléments de continuité par rapport aux résolutions précédentes.

I. Les éléments de continuité

A. La possibilité d'une action coercitive collective dans un conflit interne

Une première caractéristique de la résolution est le caractère essentiellement intérieur de la situation qu'elle régit. En Haïti, aucun trouble armé ne s'est développé, qui menacerait de s'étendre au-delà des frontières; aucun incident frontalier, ni aucun préparatif militaire à vocation internationale n'a été constaté ou même soupçonné.²⁶ On est seulement dans le cas d'un conflit interne ayant entraîné de graves violations des droits de la personne, avec certaines répercussions internationales, notamment la croissance du flux de réfugiés dans les Etats voisins.

L'adoption d'une résolution autorisant des mesures coercitives en pareille situation ne pose pourtant aucun problème de principe.²⁷ Tout d'abord, le texte de la Charte est clair. Le chapitre VII peut être utilisé dans trois situations distinctes, comportant chacune un degré décroissant de gravité. Le premier cas est celui de l'«acte d'agression», qui, eu égard à la définition donnée par l'Assemblée générale, pose relativement peu de problèmes d'établissement. Le deuxième cas est celui d'une simple «rupture de la paix». Par comparaison avec le premier, il faut entendre par là tout recours à la force, même s'il ne remplit pas les critères, et en particulier celui de la gravité, nécessaires à l'établissement d'un acte d'agression. Ce serait par exemple le cas d'un incident de frontière. L'existence d'une «menace contre la paix» constitue la troisième hypothèse dans laquelle le Conseil de sécurité peut se placer dans le cadre du chapitre VII. Aucune définition conventionnelle ou codificatrice n'existe de cette notion mais, si on veut en dégager un effet utile, elle ne peut régir qu'une situation telle qu'elle n'équivaut ni à une agression, ni à une rupture de la paix.²⁸ L'interprétation contextuelle de la Charte suppose donc qu'on

25 Salmon, *supra* note 24, 82 et ss.

26 Voir les rapports précités du Secrétaire général, et, plus particulièrement, celui précédent directement l'adoption de la résolution 940, daté du 26 juillet 1994; S/1994/871.

27 Et ce en dépit des affirmations de certains représentants des Etats amenés à se prononcer préalablement au vote de la résolution 940; voir les représentants du Mexique (S/PV.3413), de Cuba (p. 5), de l'Uruguay (p. 7), et du Brésil (p. 9).

28 Voir à ce sujet les intéressantes réflexions de Sorel, «Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective», *Actes du colloque de la Société française de droit international*, Rennes, les 2, 3 et 4 juin 1994, à paraître.

peut adopter des mesures coercitives dans des cas où, par définition, il n'y a eu aucun recours à la force dans les relations internationales. De ce point de vue, la résolution 940 édictée à propos de la crise haïtienne apparaît en formelle conformité avec le texte de la Charte, y compris son article 2 §7 qui, tout en énonçant le principe de non-intervention, précise qu'«il ne porte en rien atteinte aux mesures de coercition prévues au chapitre VII».²⁹

Un examen de la pratique du Conseil de sécurité renforce d'ailleurs ces considérations théoriques, puisqu'il existe plusieurs précédents dans lesquels des mesures coercitives ont été édictées dans des situations où aucune rupture de la paix ou acte d'agression n'avait été constaté et où, en conséquence, la «menace pour la paix» était causée par une situation purement intérieure.³⁰ C'est le cas de plusieurs résolutions adoptées à l'encontre du régime d'*apartheid* en Afrique du sud³¹ et, plus récemment, de la résolution 688 (1991) à propos de la répression des Kurdes à l'intérieur du territoire iraquien,³² ainsi que des résolutions précitées au sujet de la guerre civile en Bosnie-Herzégovine, en Somalie, et au Rwanda.³³ L'assimilation de la situation haïtienne à ces précédents ressort du pouvoir d'appréciation laissé par la Charte au Conseil de sécurité.

B. La situation humanitaire dramatique comme critère d'une menace pour la paix

A cet égard, on relève dans la résolution 940 des critères permettant de conclure au caractère menaçant d'une crise interne similaires à ceux évoqués lors des précédents que nous venons d'évoquer.

En premier lieu, le Conseil se déclare, selon les termes de la résolution,

gravement préoccupé par l'ampleur de la détérioration de la situation humanitaire qui a empiré en Haïti, en particulier la multiplication des violations systématiques des libertés civiles commises par le régime de facto illégal, le sort tragique des réfugiés haïtiens et l'expulsion récente du personnel de la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH)...³⁴

29 Voir en ce sens Franck, *supra* note 4, 85 et les développements dans O. Corten, P. Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?* (1992).

30 Pour une analyse fouillée de l'ensemble des précédents, voir Sorel *supra* note 28.

31 Voir notamment la résolution 473 du 13 juin 1980 dans laquelle le Conseil affirme que «la politique d'*apartheid* ... porte gravement atteinte à la paix et à la sécurité internationales».

32 Voir parmi de nombreuses réflexions doctrinales Malanczuk, «The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War», 2 *EJIL* (1991/2), 123-132 et notre ouvrage précité, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ? supra* note 29, 223 et ss.

33 S/PV.3413, 13; nous soulignons. La représentante des Etats-Unis au sein du Conseil affirmait d'ailleurs dès l'adoption de la résolution 940 qu'elle «s'insipir[ait] des précédents du Koweït et du Rwanda.» (nous soulignons).

34 4ème considérant.

Ce passage doit être lu parallèlement avec un autre, plus explicite, contenu dans la résolution 841 par laquelle le Conseil adoptait des mesures coercitives à l'encontre du régime haïtien, se plaçant pour la première fois dans le cadre du chapitre VII:

rappelant en outre la déclaration en date du 26 février 1993 (S/25344), dans laquelle le Conseil de sécurité notait avec préoccupation l'incidence des crises humanitaires, y compris des déplacements massifs de population, qui constituent des menaces à la paix et à la sécurité internationales ou aggravent les menaces existantes.³⁵

Ces termes démontrent la continuité de la conception du Conseil de sécurité. Une analyse des précédentes résolutions montre bien qu'une menace pour la paix peut être induite d'une situation humanitaire dramatique, que ce soit en Bosnie, en Somalie, au Rwanda ou ... en Haïti. Le lien entre menace pour la paix et les drames humanitaires, et plus généralement les problèmes de droits de la personne, a d'ailleurs été formulé de manière générale à plusieurs reprises non seulement par la doctrine,³⁶ mais aussi par plusieurs organes de l'O.N.U.,³⁷ dont, comme il se plaît à le rappeler dans la résolution 841, le Conseil de sécurité lui-même.³⁸

La citation confirme par ailleurs que le problème des déplacements de populations, parfois présenté comme essentiel pour l'établissement d'une menace, n'est en réalité pas un critère autonome. Absent de la résolution 794 régissant la crise somalienne,³⁹ il n'est repris dans la résolution 940 que comme élément accessoire d'une crise humanitaire,⁴⁰ et n'a pas été invoqué comme élément décisif dans les discussions ayant précédé son adoption.⁴¹ L'élément essentiel est donc bien la crise humanitaire, et non le déplacement de populations. Ce dernier n'apparaît donc ni comme un élément nécessaire, ni comme un élément justifiant l'adoption de mesures militaires.

35 9ème considérant.

36 Voir e.a. Bettati, «Un droit d'ingérence?», *RGDIP* (1991) 661 et ss. et notre article, «Nouvel ordre international humanitaire ou droit d'ingérence?», in Association droit des gens (ed.), *A la recherche du nouvel ordre mondial*, supra note 20, 172-174.

37 Voir notamment le rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale sur les activités de l'Organisation de la 47ème à la 48ème session, §289.

38 Voir de manière générale, déclaration faite par le président du Conseil de sécurité au nom de ce dernier, Doc. S/25344, 26 février 1993, I. Voir aussi la déclaration de John Major en tant que président du Conseil de sécurité réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement en janvier 1992 in *RGDIP* (1992) 256 et ss. Pour des applications particulières, voir notamment la résolution 758 du 8 juin 1992, 5ème considérant, et la résolution 775 du 28 août 1992, 8ème considérant.

39 Voir nos commentaires dans notre article précité écrit en collaboration avec Klein supra note 23, 513.

40 Pour les éléments factuels de cet aspect, fondamental sur le plan politique, de la problématique, voir le rapport provisoire sur la situation des droits de l'homme en Haïti, préparé par le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme conformément à la résolution 1992/77 de la Commission et à la décision 1992/245 du conseil économique et social, supra note 8, §§37-49. Ce point de vue avait déjà été suivi par le Conseil de sécurité dans sa résolution 925 du 8 juin 1994, dans laquelle il soulignait que «le déplacement à l'intérieur du pays d'un million et demi de Rwandais menacés par la famine et la maladie, et l'exode massif de réfugiés vers les pays voisins, constituent une crise humanitaire d'une ampleur gigantesque» (11ème considérant; nous soulignons).

41 Voir S/PV.3413.

C. Le contrôle international de l'action unilatérale autorisée

Un autre élément de continuité de la résolution 940 est l'existence et les modalités d'un contrôle international de l'action militaire autorisée.

On sait que tant le texte de la Charte, qui laisse une large marge de manœuvre au Conseil,⁴² que la pratique, essentiellement récente,⁴³ ne permettent pas de contester la possibilité d'autoriser une action militaire menée non par l'Organisation elle-même mais par ses Etats membres.⁴⁴ Cependant, pour que l'action reste du ressort de la sécurité collective organisée par la Charte, le Conseil se doit de maintenir son autorité sur toute opération effectuée sous son autorisation.⁴⁵ C'est en ce sens que des mécanismes de contrôle ont été prévus dans les résolutions 770, 794 et 921 précitées, et que ces mécanismes ont, pour une large part fonctionné, selon des modalités diverses en Bosnie, en Somalie et au Rwanda.⁴⁶

La résolution 940 se place dans la droite ligne de cette évolution, puisqu'elle prévoit:

... la constitution, après l'adoption de la présente résolution, d'une première équipe de la MINUHA comprenant au maximum 60 personnes, dont un groupe d'observateurs, chargée de mettre en place les moyens appropriés de coordination avec la force internationale, de remplir les fonctions de vérification des opérations de cette force et autres fonctions décrites au paragraphe 23 du rapport du Secrétaire général daté du 15 juillet 1994 (S/1994/828) ainsi que d'évaluer les besoins et de préparer le déploiement de la MINUHA lorsque la force internationale aura accompli sa tâche.⁴⁷

Le paragraphe 23 du rapport du Secrétaire général précise que la tâche de cette équipe sera bien

to verify the task in which that force carried out the mandate conferred upon it by the Council...⁴⁸

L'équipe prévue peut bien être comparée au groupe de liaison qui a fonctionné en Somalie ou à la procédure reliant l'OTAN au représentant sur place du Secrétaire général en Bosnie. Dans toutes ces situations, on veut éviter l'utilisation abusive d'une autorisation donnée trop largement par le Conseil, comme cela avait été le cas lors de la guerre du Golfe.⁴⁹

42 Voir ess. les articles 42 et 48 §1 de la Charte.

43 Corten, Klein *supra* note 23, 523-524.

44 Ibid. et les références citées n. 94.

45 Le Bouthillier et Morin, «Réflexions sur la validité des opérations entreprises contre l'Iraq en regard de la Charte des Nations Unies et du droit canadien», *Can. YB. Int'l L.* (1991) 174-175.

46 Pour le détail de l'examen de ces mécanismes, Corten, Klein *supra* note 23, 527 et ss.

47 §5 du dispositif.

48 Référence citée dans la résolution.

49 Voir Corten, Klein *supra* note 23, 529-530. Plusieurs représentants d'Etats latino-américains ont lors des discussions préparatoires à l'adoption de la résolution critiqué l'absence de limites temporelles à l'intervention, en considérant que cela était incompatible avec la Charte (voir sp. ceux du Mexique et de Cuba; S/PV.3413, 5 et 6). Pourtant, si cette imprécision est critiquable, elle

D. La prise en compte de l'appel du représentant de l'Etat en cause

Enfin, la résolution 940 est marquée du sceau de la continuité en ce que le Conseil de sécurité n'agit que

prenant note de la lettre datée du 29 juillet 1994, adressée par le Président légitimement élu d'Haïti et de la lettre du Représentant permanent d'Haïti auprès de l'Organisation des Nations Unies datée du 30 juillet 1994.⁵⁰

On sait en effet que le président Aristide a appelé de ses vœux une «action prompte et décisive de la part de la communauté internationale pour la mise en œuvre de l'Accord de *Governors Island*»,⁵¹ et que ce n'est que moyennant une prise de position officielle en ce sens que les Etats membres du Conseil de sécurité ont accepté d'autoriser des mesures à caractère militaire.⁵² Il est remarquable que le Conseil ait tenu à mettre cette circonstance en exergue dans le libellé de sa résolution, et n'ait entamé les discussions qu'après avoir entendu le représentant de Haïti «convi[er] la communauté internationale [...] à participer avec nous à la défense de notre souveraineté nationale».⁵³ On retrouve une démarche similaire dans les cas de la Bosnie et de la Somalie. En dépit de la faible autorité de ces dirigeants sur leur territoire – élément mentionné par le Secrétaire général dans les rapports ayant précédé ces instruments – le Conseil a, tant dans la résolution 770 que dans la résolution 794, mentionné leurs requêtes en faveur d'une intervention militaire.⁵⁴

Il ne faudrait cependant pas en déduire une obligation pour le Conseil d'obtenir semblable requête pour autoriser des mesures militaires dans le cadre d'un conflit interne, comme le montre le précédent du Rwanda, où le Conseil ne mentionne aucun accord de ce type. Lorsque celui-ci existe, le Conseil aura simplement tendance à le mentionner comme circonstance favorable à l'utilisation du chapitre VII dans un conflit interne.

En définitive, la résolution 940 présente plusieurs éléments de continuité avec le texte de la Charte et la pratique qui en a précisé le sens. Nous avons mentionné:

- le principe de la qualification de menace pour la paix d'une situation de conflit interne;

ne semble pas équivaloir à l'absence de contrôle par le Conseil, en tout cas selon les Etats qui ont voté en faveur de la résolution: voir les propos des représentants de la Nouvelle-Zélande, qui considèrent que la résolution 940 n'octroie nullement une «carte blanche» aux Etats intervenants (*id.*, 23), et de la Russie et de l'Espagne, qui insistent sur les mécanismes de contrôle (resp. 24 et 21).

50 6ème considérant.

51 S/1994/905.

52 Voir les propos des représentants de l'Espagne (S/PV.3413, 20), de la Nouvelle-Zélande (p. 22), de la Russie (p. 24) et de la République tchèque (p. 25).

53 *Ibid.*, 4.

54 2ème considérant de la résolution 770 du 13 août 1992 et 7ème considérant de la résolution 794 du 4 décembre de la même année.

- le critère de la situation humanitaire dramatique permettant l'établissement de cette menace;
- l'instauration d'un contrôle de l'action militaire autorisée;
- la mention d'un accord des autorités considérées comme légitimes du pays où l'intervention doit se dérouler.

Ceci ne doit cependant pas nous faire conclure au caractère classique de la résolution. Il reste en effet à vérifier si certains éléments ne permettent pas de considérer qu'elle représente une rupture par rapport à la pratique des résolutions autorisant des actions militaires.

II. Des éléments de rupture?

A. L'autorisation d'user de «tous les moyens nécessaires» pour rétablir la démocratie

C'est la première fois dans l'histoire de l'Organisation que le Conseil de sécurité autorise des Etats à utiliser

tous les moyens nécessaires pour faciliter le départ ... des dirigeants militaires ... le prompt retour du Président légitimement élu et le rétablissement des autorités légitimes.⁵⁵

Auparavant, les seules habilitations de recourir à la force avaient concerné soit la reconquête d'un pays agressé, soit l'acheminement de l'aide humanitaire.⁵⁶ La dernière résolution précédent celle relative à Haïti, qui concernait le Rwanda, insistait ainsi sur le caractère humanitaire des objectifs autorisés, et sur le caractère neutre et impartial par rapport aux parties du conflit interne de l'opération militaire envisagée.⁵⁷ Dans le cas de la résolution 940, c'est tout à fait explicitement que l'O.N.U. prend position en faveur de l'une des parties au conflit. C'est bien en ce sens que nous avons évoqué au début de cette étude une «troisième génération» des résolutions comprenant des mesures militaires. Dans cette optique, personne ne peut contester le caractère profondément novateur de la résolution 940.

55 Ce passage de la résolution 940 fait écho à plusieurs formules antérieures. Par exemple, dans la résolution 862 du 31 août 1993, le Conseil réaffirme «... que la communauté internationale est résolue à résoudre la crise en Haïti, notamment en y rétablissant la démocratie»; voir 5ème considérant de la résolution. Mais le Conseil se gardait bien alors d'en déduire une habilitation à intervenir militairement.

56 Rappelons que les résolutions relatives aux Forces des Nations Unies, notamment en Bosnie, sont exclues de l'analyse.

57 Résolution 929 du 21 juin 1994.

B. La violation d'accords de paix supervisés internationalement comme critère déterminant de l'existence d'une menace pour la paix justifiant une intervention militaire

La conclusion est d'autant plus justifiée que, si le Conseil continue évidemment de baser son action sur l'existence d'une menace pour la paix, le critère essentiel qu'il utilise pour procéder à sa qualification n'avait pas été utilisé jusqu'ici, en tout cas pour justifier des mesures à caractère militaire. Nous avons constaté que le Conseil n'avait adopté ces mesures qu'après s'être déclaré «gravement préoccupé» de la situation humanitaire en Haïti, ce qui représentait assurément un élément de continuité avec la pratique antérieure. Cependant, cette circonstance n'a pas représenté le critère déterminant de l'action du Conseil; c'est en effet la violation des accords de *Governors Island* qui a constitué l'élément de référence pour justifier la qualification de menace pour la paix. La résolution 940 elle-même est peu éclairante, le Conseil se contentant de constater «que la situation en Haïti continue de menacer la paix et la sécurité dans la région»,⁵⁸ renvoyant ainsi à des résolutions antérieures. Mais la résolution 873 du 13 octobre 1993 est limpide, puisque le Conseil n'agit sur base du chapitre VII qu'

*ayant reçu le rapport du Secrétaire général (S/26573) l'informant que les autorités militaires d'Haïti, y compris la police, n'ont pas appliqué de bonne foi l'Accord de Governors Island [et] Considérant que ce manquement aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord constitue une menace à la paix et à la sécurité dans la région.*⁵⁹

La résolution 875, adoptée le surlendemain, réaffirme que

ce manquement des autorités militaires d'Haïti aux obligations qui leur incombent en vertu de l'accord constitue une menace à la paix et à la sécurité dans le région.⁶⁰

C'est donc bien la violation de l'accord de paix qui constitue une menace, comme le confirme ce passage de la résolution 913 du 6 mai 1994, par lequel le Conseil réaffirme

*... que, dans les circonstances uniques et exceptionnelles du moment, la situation créée par le fait que les autorités militaires d'Haïti ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord de Governors Island et ne se sont pas conformées aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité constituent une menace à la paix et à la sécurité dans la région.*⁶¹

Cette situation est-elle vraiment sans précédent? Nous avons tendance à le croire.

58 10ème considérant de la résolution.

59 4ème considérant; nous soulignons.

60 7ème considérant. Le Conseil se base encore sur l'établissement de ce manquement par le Secrétaire général dans son rapport du 13 octobre 1993 (S/26573); voir le 6ème considérant de la même résolution.

61 13ème considérant; nous soulignons.

De manière générale, la deuxième génération de résolutions autorisant des Etats membres de recourir à la force se fondait sur deux critères cumulés que l'on ne retrouve pas ici, en tout cas dans une mesure comparable. Il s'agit d'une part de l'impossibilité pour l'aide humanitaire de parvenir à la population et, d'autre part, de la perte grave d'autorité du gouvernement sur le territoire, critères qu'on retrouvait tant dans le cas bosniaque, somalien et rwandais.⁶² Ces critères ne sont nullement réunis dans le cas de Haïti, le gouvernement *de facto* n'exerçant que trop bien son autorité sur le pays, et la situation humanitaire, pour être dramatique, n'équivalant en rien à celle ayant prévalu dans les Etats précités.⁶³

D'autres précédents peuvent-ils être rapprochés du cas de Haïti? Il est vrai que, dans le cadre du conflit angolais, certaines mesures ont été prises à l'encontre de l'UNITA qui avait bafoué les accords de paix et le résultat des élections qui en avaient découlé. Cependant, la menace pour la paix a été induite non de la seule violation des accords, mais de la reprise de la guerre civile qui s'en est suivie. Le texte de la résolution 864 du 15 septembre 1993, établissant des mesures économiques coercitives à l'encontre de l'UNITA, est éloquent sur ce point, puisque le Conseil fonde l'application du chapitre VII sur la circonstance que

... as a result of UNITA's military actions, the situation in Angola constitutes a threat to international peace and security ...⁶⁴

Ce sont donc bien les actions militaires des opposants angolais qui constituent une menace, et non la seule violation des accords, même si l'importance de ces derniers est soulignée à plusieurs reprises par le Conseil.⁶⁵ Les mêmes conclusions peuvent être tirées, *mutatis mutandis*, à propos des mesures économiques édictées à l'encontre des Khmers rouges comme conséquence de la reprise des combats et non de la seule violation des accords de Paris.⁶⁶ En tout état de cause, aucune mesure militaire n'était autorisée dans ces deux instruments.

Le cas de la Rhodésie du sud est sans doute celui qui se rapproche le plus de celui de Haïti. Lors de la crise de 1965, le Conseil de sécurité a en effet autorisé la Grande-Bretagne à adopter des «mesures appropriées» contre la partie

62 Au sujet des deux premiers, voir Corten, Klein *supra* note 23, 511-521.

63 Voir le rapport du Secrétaire général précité du 26 juillet 1994; Boutros Boutros-Ghali mentionne une situation humanitaire «de plus en plus difficile, surtout pour les couches les plus pauvres de la population» (§11 du rapport). Sa description n'est en rien comparable à celle ayant contenu les rapports précédant les résolutions relatives à la Bosnie ou à la Somalie, par exemple; voir notamment les rapports sur la situation en Somalie du 21 avril (S/23829), du 22 juillet (S/24343) et du 24 août 1992 (S/24480). Par ailleurs, dans le cas de Haïti, le Secrétaire général n'évoque qu'incidemment la situation humanitaire, alors que cet élément est mis en exergue dans les deux autres situations.

64 Nous soulignons.

65 Voir e.a. les résolutions 851 du 14 juillet 1993, 890 du 14 décembre 1993, 903 du 16 mars 1994, 922 du 31 mars 1994, et 932 du 30 juin 1994. Tantôt le Conseil condamne la violation des accords, tantôt il en réaffirme l'importance de principe.

66 Voir la résolution 792 du 27 novembre 1992 et les commentaires d'Eric Robert, «Cambodge: le défi de la paix in Association Droit des Gens», *Les défis du nouvel ordre mondial*, Les dossiers du GRIP, n°182 (juin 1993) 19-20. Voir encore la résolution 810 du 8 mars 1993, 7ème considérant.

sécessionniste,⁶⁷ ce qui représente bien une prise de position en faveur d'une partie à un conflit considéré alors comme interne. Le Conseil s'est par ailleurs essentiellement fondé du droit à l'autodétermination du peuple rhodésien, pour établir la menace pour la paix motivant l'utilisation du chapitre VII.⁶⁸ Ainsi, la menace pour la paix est dans les deux cas le résultat de la violation d'une norme juridique, le droit à l'autodétermination dans l'un, les accords de paix supervisés internationalement dans l'autre. Mais la comparaison s'arrête là. Dans le cas de Haïti, le Conseil a bien autorisé les Etats à intervenir militairement dans un autre alors que, dans celui de la Rhodésie, il ne faisait qu'exhorter la puissance administrante à exercer ses obligations à l'intérieur du territoire dont elle avait la responsabilité en vertu de la Charte. Les conséquences tirées de la constatation d'une menace pour la paix ont donc été radicalement différentes.

Pourrait-on toutefois affirmer que la résolution 940 assimile le peuple haïtien à un peuple en lutte pour son autodétermination, non plus dans un cadre colonial, mais sous son aspect interne? Dans l'affirmative, le principe de légitimité démocratique émergerait par l'intermédiaire d'une norme de droit international qui en reprend certains aspects. Nous ne pensons cependant pas qu'on puisse conclure en ce sens: le peuple rhodésien était en 1965 nommément qualifié comme titulaire d'un droit à l'autodétermination par l'Assemblée générale, ce qui n'a jamais été le cas du peuple haïtien.⁶⁹

C. L'instauration d'un nouveau critère de légitimité démocratique?

Il reste que, si la situation est assurément nouvelle elle n'apparaît pas véritablement révolutionnaire. La résolution 940 ne permet nullement d'affirmer que, dorénavant, l'O.N.U. peut intervenir militairement là où le résultat des élections et les principes de la démocratie libérale sont bafoués.

Tout d'abord, le Conseil souligne dans la résolution 940

... le caractère unique de la situation actuelle en Haïti et sa détérioration ainsi que sa nature complexe et extraordinaire qui appellent une réaction exceptionnelle.⁷⁰

Cet alinéa répond aux préoccupations de plusieurs membres du Conseil de sécurité qui ont tenu à limiter la portée de la résolution.⁷¹ Les propos du représentant nigérian sont particulièrement édifiants sur ce point:

67 Voir notamment le §5 du dispositif de la résolution 217 du 20 novembre 1965.

68 Voir notamment, outre cette dernière résolution, les résolutions 221 du 9 avril 1966, 232 du 16 décembre 1966 et 253 du 29 mai 1968.

69 Seule l'O.E.A. a évoqué le droit du peuple haïtien à l'autodétermination dans une résolution 745 (1992) du 28 février 1992. Voir nos commentaires dans *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, *supra* note 29, 258 et ss.

70 §2 du dispositif.

71 Voir notamment les propos des représentants du Brésil (S/PV.3413, 9), de l'Espagne (Ibid., p. 20), d'Oman (p. 26) du Pakistan (p. 26) et du Nigéria (voir ci-dessous).

L'adoption du projet de résolution ne doit pas être considéré comme une licence globale d'ingérence extérieure, par le recours à la force ou à tous autres moyens, dans les affaires intérieures d'un Etat membre. Pour ma délégation, la logique présidant à l'action proposée dans le projet de résolution au titre du chapitre VII est liée au fait que le gouvernement militaire n'avait pas honoré l'Accord de *Governors Island* qu'il a souscrit librement avec le président déchu Aristide, et qu'il n'a pas appliqué intégralement d'autres résolutions du Conseil de sécurité, toutes choses qui constituent une menace à la paix.⁷²

Ainsi, le caractère exceptionnel de la situation en Haïti empêche toute interprétation dans le sens d'une habilitation générale à rétablir la démocratie par la force, sans signifier pour autant que la résolution 940 ne pourra jamais être invoquée comme précédent. Elle ne pourra l'être que si les critères qu'elle contient pour l'application du chapitre VII sont réunis, ces critères étant la violation d'accords de paix et de résolutions du Conseil visant à leur mise en œuvre. Encore faudra-t-il qu'on puisse comparer la situation nouvelle avec les autres aspects de celle ayant prévalu en Haïti. Et à cet égard, une interprétation restrictive s'imposera en raison du caractère exceptionnel de la situation souligné par le Conseil...

Sur un autre plan, il faut rappeler qu'Haïti est un Etat membre de l'Organisation des Etats américains et que, à ce titre, il fait partie d'un système régional dans lequel le principe de légitimité démocratique est spécifiquement développé, comme en témoignent non seulement les dispositions conventionnelles particulières établissant un devoir d'organiser des élections libres,⁷³ mais aussi le mécanisme de réaction automatique en cas de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu instauré en juin 1991.⁷⁴ Ce dernier a d'ailleurs été évoqué pour la première fois par l'O.E.A. dans le cas de Haïti.⁷⁵ Ces considérations sont fondamentales, dans la mesure où elles empêchent d'étendre le précédent de Haïti sur un plan universel, à des Etats qui n'auraient souscrit ni à des obligations spécifiques en matière d'élections libres, ni à des mécanismes particuliers de règlement en cas de violation alléguée.⁷⁶ On ne peut dès lors généraliser la portée de la résolution 940, et le Conseil de sécurité s'est bien gardé de le faire, puisqu'il a constamment insisté sur l'importance de la dimension régionale du conflit, et ce à chaque étape de son action.⁷⁷

72 S/PV.3413, 11.

73 Voir notamment l'art. 3(d) de la Charte de l'O.E.A. et les commentaires de Acevedo *supra* note 3, 120-121. Voir aussi Franck *supra* note 4, 65-66.

74 Résolution 1080 du 5 juin 1991, *D.J.I.*, vol. 9, n°1, 1991-1992, p. 2.; commentaires dans Acevedo *supra* note 3, 123 et Franck *supra* note 4, 65-66.

75 MRE/ résolution 1/91 du 3 octobre 1991. Voir encore le protocole de Washington de 1992 qui vise à introduire le mécanisme dans la Charte; texte in ILM (1994) 983.

76 C'est ce que Jean Salmon, dans son étude établissant l'absence, avant la crise haïtienne, s'un principe universel de légitimité démocratique, appelle «l'exception des organisations régionales» Salmon, «Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique?», *supra* note 24, 69-70.

77 Voir les 1er, 3ème, 4ème, 6ème, 7ème, 12ème et 13ème considérant, §§ 1, 2, 3, 4, 15 et 16 du dispositif de la résolution 841; le 2ème considérant et les §§ 2 et 3 du dispositif de la résolution 861; le 2ème considérant et le § 4 du dispositif de la résolution 862; le 2ème considérant et les §§ 5

Mais une troisième raison empêche de considérer que, désormais, le droit international connaisse de manière générale un principe de légitimité qui oblige tous les Etats à adopter un système politique de démocratie libérale, et habilite l'O.N.U. à réagir pour en assurer le respect.

Il est en effet fondamental de relever que le non-respect du résultat des élections n'a pas été directement sanctionné en Haïti, mais ne l'a été que dans la mesure où ce résultat a été incorporé dans un accord de paix prévoyant un encadrement international, par l'envoi de Forces des Nations Unies ayant pour mission d'accompagner le processus. Ce constat ressort à suffisance des extraits de résolutions reproduits ci-dessus.⁷⁸ On peut y ajouter un considérant très significatif de la résolution 940, par lequel le Conseil réaffirme que

... le but de la communauté internationale consiste toujours à restaurer la démocratie en Haïti et à assurer le prompt retour du président légitimement élu, Jean-Bertrand Aristide, dans le cadre de l'Accord de Governors Island.⁷⁹

Ainsi, le rétablissement militaire de la démocratie est lié au respect des accords de paix.⁸⁰

On ne peut donc par exemple comparer cette situation avec celle de Cuba, où aucun accord de paix n'a été conclu, avec l'intervention prévue de l'O.N.U., qui aurait été violé par le pouvoir en place. Dans le cas de Haïti, on a une justification de l'utilisation des moyens militaires relativement cohérente sur le plan juridique. Des accords de paix ont été conclus qui prévoient le respect du résultat du scrutin et la mise en place de mécanismes démocratiques, des résolutions du Conseil de sécurité ont été prises en exigeant le respect, dans le cadre de sa mission de rétablissement de la paix et de la sécurité internationales; en refusant de respecter ces instruments, les autorités militaires créent une situation qui menace la paix. Formellement, la résolution 940 ne prend donc pas position en faveur d'une partie à un conflit interne, ce qui reste incompatible avec le principe de non-intervention, même combiné au chapitre VII, mais elle est dirigée contre l'élément qui, objectivement, empêche la restauration des conditions indispensables au rétablissement de la paix.

Ce critère que l'on pourrait qualifier de technique, la violation d'un accord, par opposition à une notion plus large et plus floue de légitimité, est à notre sens d'autant plus pertinent que le Conseil de sécurité a insisté à plusieurs reprises sur la violation des accords résultant non pas du refus opposé au retour au pouvoir du

et 13 de la résolution 867; le §1 du dispositif de la résolution 873; le 2ème considérant de la résolution 875; le 4ème considérant de la résolution 933; le 3ème considérant de la résolution 940.

⁷⁸ *Supra*, §10.

⁷⁹ 8ème considérant; nous soulignons.

⁸⁰ Le passage souligné est d'autant plus remarquable que, lorsque le Conseil a agi sans mentionner ce chapitre, il s'est contenté de réaffirmer que «... la communauté internationale est résolue à résoudre la crise en Haïti, notamment en y rétablissant la démocratie» (5ème considérant de la résolution 862), sans mentionner de lien avec les accords de paix. Il semble donc bien que ce soit un tel lien qui fonde l'utilisation de mesures coercitives prise dans le cadre du chapitre VII.

président légitime, mais des entraves opposées aux représentants de l'O.N.U. amenés à se rendre sur place. Ainsi, dans la résolution 873 du 13 octobre 1993 qui rétablit les mesures économiques, le Conseil se déclare

*profondément troublé par les obstacles qui continuent d'être opposés à l'arrivée de la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA), [...], et par le fait que les forces armées d'Haïti ont manqué à la responsabilité qui leur incombait de permettre à la Mission de commencer ses travaux.*⁸¹

Le Conseil mentionne ensuite le rapport du Secrétaire général du 13 octobre 1993, qui établit une série de violations qui, toutes, touchent directement les organismes des Nations Unies qui devaient mettre en œuvre l'Accord de *Governors Island* dans sa partie relative à la «modernisation» des forces armées.⁸² C'est précisément sur cette base que, comme nous l'avons vu, le Conseil fait pour la première fois le lien entre menace pour la paix et violation des accords. On peut donc penser que ce sont les dispositions de ceux-ci touchant directement à l'O.N.U. qui sont visées. La conclusion se renforce à l'analyse de l'attitude ultérieure de l'Organisation, où la même corrélation apparaît: ce sont davantage les entraves apportées à l'activité de l'O.N.U. que le seul refus de restituer le pouvoir au président légitimement élu, qui sont considérées comme des éléments de nature à justifier une intervention militaire.⁸³

Ceci enlève tout crédit à la proposition selon laquelle la résolution 940 consacrerait un nouveau principe de légitimité en droit international. Le seul critère solidement implanté reste celui du maintien de la paix. Tout comme les droits de la personne en général, et plus récemment les crises humanitaires, le respect des élections ne retient l'attention que dans la mesure où on peut le rattacher à cet élément essentiel. Vue sous cet angle, la résolution autorisant le rétablissement par la force des autorités démocratiques en Haïti représente paradoxalement une nouvelle étape dans une évolution caractérisée par la continuité.

Ce constat est en soi plutôt rassurant. Même si on peut contester la pertinence de certains critères utilisés pour établir une menace pour la paix, qui semblent varier au gré des opportunités des membres les plus influents de la communauté internationale, il est significatif qu'on éprouve toujours le besoin de proclamer le

81 2ème considérant de la résolution; nous soulignons. Voir aussi la déclaration du président du Conseil de sécurité du 12 juillet 1994, émise au nom du Conseil; 3403ème s. S/PRST/1994/32.

82 Voir le rapport S/26573. Le Secrétaire général insiste par exemple sur l'incident du *Harlan County*, par lequel le navire ayant à son bord le premier contingent de la MINUHA a été empêché d'accoster (§2 du rapport).

83 Les rapports du Secrétaire général, dont ceux du 15 juillet et du 2 août mentionnés dans la résolution 940 (5ème considérant), mentionnent également en priorité les obstacles opposés aux Missions de l'O.N.U.; S/1994/828, sp. §§2 et ss.; voir également le rapport du 26 juillet 1994; S/1994/871, §§5 et ss. Par ailleurs, plusieurs représentants des Etats membres du Conseil de sécurité ont insisté sur l'importance du renvoi du personnel de la MICIVIH par les autorités militaires haïtiennes dans le cadre de leur position; voir notamment les propos du représentant du Pakistan; S/PV.3413, 26 et l'exposé du représentant de Haïti (p. 3). La MICIVIH est un organisme institué par l'Assemblée générale, sous supervision conjointe de l'O.N.U. et de l'O.E.A.

respect, au moins de façade, du principe de la souveraineté des Etats. Il est vrai que l'évolution récente des rapports de force à l'échelle internationale peut faire craindre le retour à une ère qu'on croyait révolue, où certains Etats pouvaient juridiquement imposer leurs critères de légitimité sans aucune forme de justification. Mais la résistance de nombreux Etats du tiers-monde à une résolution comme celle édictée à l'encontre des militaires haïtiens – et ce en dépit de sa référence au maintien de la paix – montre que le concept souveraineté reste un privilège que les Etats les plus faibles sont loin d'être prêts à abandonner.

Ce privilège est évidemment dérisoire au vu de la manipulation des mécanismes de la Charte par certains Etats. On peut par exemple se demander pourquoi, si la violation d'accords de paix supervisés internationalement constitue vraiment une menace pour la paix requérant des mesures coercitives allant jusqu'à une intervention militaire – ce qui peut en soi se défendre – le Conseil n'a édicté aucune résolution similaire à la résolution 940 à l'encontre de l'UNITA en Angola, ou à l'encontre des FAR au Rwanda. Nous l'avons vu, le Conseil a préféré, dans le premier cas adopter des mesures économiques qui sont restées sans résultat, dans le second s'accrocher à une neutralité de mauvais aloi dans la mesure où, précisément, c'est incontestablement une et une seule des parties au conflit qui violait sciemment les accords de paix.

Si le chapitre VII de la Charte doit signifier juridiquement quelque chose, il est indispensable que le Conseil adopte une attitude cohérente lorsqu'il est confronté à plusieurs situations similaires. La prévisibilité de l'application d'une norme est la condition de son existence en tant que norme.

*

* *

On a souvent évoqué le cas de Haïti comme le premier précédent consacrant un principe de légitimité démocratique. Nous venons de voir que la résolution 940 ne permet pas d'arriver à pareille conclusion. Celle-ci pourrait-elle être tirée du traitement de la crise haïtienne dans son ensemble? La seule résolution qui édicte des mesures contre les autorités militaires sans se référer aux accords de paix est la résolution 841, adoptée antérieurement à leur conclusion. Le Conseil n'y généralise l'embargo de l'O.E.A. qu'après avoir « déplo[ré] que, malgré les efforts de la communauté internationale, le gouvernement légitime du président Jean-Bertrand Aristide n'ait pas été rétabli».⁸⁴ Ce serait cependant faire preuve d'une certaine naïveté que de tirer de ce considérant un lien général entre atteinte à la démocratie et maintien de la paix. Pour ceux qui en doutent encore, il suffit de lire le considérant suivant, sur lequel le Conseil base sa qualification de menace pour la paix, et par lequel il se déclare

préoccupé par le fait que la persistance de cette situation contribue à entretenir un climat de peur de la persécution et de désorganisation économique, lequel pourrait accroître le

84 10ème considérant.

nombre de Haïtiens cherchant refuge dans des Etats Membres voisins, et convaincu que cette situation doit être inversée pour qu'elle n'ait pas d'effet nocif dans la région.

Cette formule alambiquée ne masque que très mal les véritables motivations des promoteurs de la résolution. L'atteinte à la démocratie ne constitue une menace que si elle entraîne un flux de réfugiés, et son rétablissement ne doit servir qu'à «inverser» les flux de ces personnes dont le drame est assimilé à un «effet nocif». Le cynisme de ce passage en dit long sur le caractère démocratique du nouvel ordre mondial. Sa lecture devrait à tout le moins inciter ses partisans à faire preuve de moins de triomphalisme...