



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

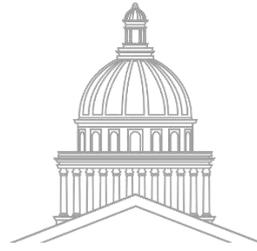
BANQUE DES MEMOIRES

Master de Droit international public
Dirigé par Messieurs les Professeurs Yves Nouvel et Carlo
Santulli
2019-2020

Les sanctions économiques globales des
Nations Unies contre l'Irak

Jean-Baptiste Dudant

Sous la direction de Monsieur le Professeur Denis Alland



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

Mémoire de Master 2 Droit International Public

Master dirigé par Messieurs les Professeurs Carlo Santulli et Yves Nouvel (2019)

Les sanctions économiques globales des Nations Unies contre l'Irak

Jean-Baptiste Dudant

Sous la direction de Monsieur le Professeur Denis Alland

REMERCIEMENTS

Je souhaite remercier le Professeur Denis Alland pour m'avoir offert l'opportunité d'étudier, sous sa direction et ses précieux conseils, un sujet non seulement intéressant mais aussi formateur.

Je tiens également à adresser mes remerciements à l'ensemble des Professeurs du Master 2 Droit International Public, pour leurs riches enseignements, leur disponibilité et leurs conseils éclairés.

Enfin, je remercie mes camarades de promotion de m'avoir accompagné dans mes réflexions et mes doutes, toujours avec bienveillance.

SOMMAIRE

Introduction.....	1
Première partie : Le mécanisme des sanctions économiques globales contre l'Irak.....	14
Chapitre I : La promotion d'un Nouvel Ordre Mondial	14
Chapitre II : L'impact des sanctions économiques globales sur la population irakienne	38
Seconde partie : Les mises en cause du mécanisme des sanctions économiques globales.....	68
Chapitre I : Critique de la légalité des sanctions.....	68
Chapitre II : Critique de l'efficacité pratique des sanctions économiques globales.....	96
CONCLUSION.....	117
ANNEXES	119
BIBLIOGRAPHIE.....	145

LISTE DES ABREVIATIONS

AFDI	<i>Annuaire français de droit international</i>
AJIL	<i>American journal of international law</i>
Chic. JIL	<i>Chicago journal of international law</i>
Col. JIL	<i>Columbia journal of international law</i>
EJIL	<i>European journal of international law</i>
ICLQ	<i>International and comparative law quarterly</i>
IJHR	<i>International journal of human rights</i>
Int. Sec.	<i>International security</i>
LGDJ	<i>Librairie générale du droit et de la jurisprudence</i>
Louis. LL	<i>Louisiana law journal</i>
NWCR	<i>Naval war college review</i>
PUF	<i>Presses universitaires françaises</i>
RBDI	<i>Revue belge de droit international</i>
RCADI	<i>Recueil des cours de l'académie de droit international</i>
RGDIP	<i>Revue général de droit international publique</i>
Univ. Penn. JIL	<i>University of Pennsylvania journal of international law</i>
Virg. JIL	<i>Virginia journal of international law</i>

Introduction

« [...] [F]ew of us, and I repeat, few of us, could have imagined that those sanctions would remain in place for nearly thirteen years, or the terrible toll they would impose on the health and nutrition of millions of innocent people, particularly the most vulnerable »

Secrétaire général des Nations Unies,
Kofi Annan, le 20 novembre 2003¹

Lors de la clôture du programme humanitaire « le plus complexe et inhabituel jamais institué par les Nations Unies² », le Secrétaire général des Nations Unies décrit la rupture que représente l'imposition de sanctions économiques à l'Irak dans la pratique du Conseil de sécurité, que ce soit sur le plan juridique ou sur le plan humanitaire.

Le jour même de l'invasion du Koweït, le 2 août 1990, le Conseil de sécurité adoptait la résolution 660 (1990) afin de condamner l'action irakienne et exiger « que l'Irak retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1^{er} août 1990³ ». Dans un contexte où la guerre froide « s'évanouissait⁴ » à défaut d'être complètement achevée, il n'aura fallu que quatre jours au Conseil de sécurité pour recourir aux mesures collectives « les plus étendues et les plus longues⁵ » jamais adoptées dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ainsi débuta ce que certains auteurs ont qualifié de « décennie des sanctions⁶ », dont le régime imposé par la résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité constituerait le « Mont Everest⁷ ».

¹ Discours prononcé par le Secrétaire général devant le Conseil de sécurité, lors de la clôture du Programme pétrole-contre-nourriture. Disponible en ligne :

<https://www.un.org/Depts/oip/background/latest/sgstatement031119.html>

² *Ibid*

³ Résolution 660 (1990), para. 2, dont vous pouvez retrouver une reproduction à l'annexe I(b)

⁴ Pierre-Marie DUPUY, « L'ingérence internationale, jusqu'où ? Le droit d'assistance humanitaire », in: *Etudes*, 1992/1 (Tome 376), p. 16

⁵ Christopher C. Joyner, « United Nations Sanctions after Iraq : Looking back to See Ahead », in: *Chic. JIL*, vol. 4, n°2, p. 330

⁶ David Cortright et George A. Lopez, « *The Sanctions Decade, Assessing UN Strategies in the 1990s* », Lynne Rienner Pub (Avril 2000), pp. 274

⁷ Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, Barbara Oegg, « *Economic Sanctions Reconsidered* », 3ème édition (2007), Peterson Institute For International Economics, p. 132 : « Iraq, of course, is the Mount Everest of sanctions in the post-Cold War era »

Avant de décrire plus en profondeur les enjeux que soulèvent ce régime des sanctions (**section 3**), il faut expliciter la notion de sanction économique en tant que mesure collective du Chapitre VII de la Charte (**section 1**) et examiner sa place dans la pratique (**section 2**).

Section 1 : Mesures collectives et sanctions économiques

L'étude de la notion impose d'interroger sa place dans la charte des Nations Unies (**premier paragraphe**), pour ensuite déterminer les moyens que recouvrent cette notion et qui sont à la disposition du Conseil de sécurité (**second paragraphe**).

Premier paragraphe : Les sanctions économiques dans la Charte des Nations Unies

Revenons sur la notion même de sanction économique, et plus particulièrement sur son premier terme à propos duquel le professeur Combacau, notait dès 1974, ceci : « Nulle part la Charte n'emploie le mot de *sanction*⁸ ». Pourquoi alors parler de « sanctions » si ce n'est par commodité de langage ? Pour la simple raison qu'il s'agit d'un héritage de la Société des Nations (SDN) qui, après l'expérience des sanctions adoptées à l'encontre de l'Italie en 1935, a décidé de parler de sanctions plutôt que de simples mesures collectives⁹.

S'agissant du sens que recouvre ce terme, le professeur Combacau en propose une définition partant « non pas d'une analyse de ce qui peut être qualifié de sanction en technique juridique, mais de ce que la pratique, de façon instinctive et immédiate, a recouvert sous ce mot¹⁰ ». La démarche prend sens après avoir souligné que la notion même n'apparaît à aucun article de la Charte, et qu'elle n'a pour origine que l'observation de la pratique du système des mesures collectives.

Le professeur Combacau en arrive à une définition permettant d'identifier l'objet de la sanction, son motif, ainsi que son but. Ces trois éléments sont réunis dans l'assertion suivante : « toutes [sanctions] portent atteinte à la situation de l'Etat qu'elles visent, sont fondées sur la violation d'une obligation, et tendent à y mettre fin¹¹ ». Le même auteur insiste sur le motif de la sanction – la violation d'une obligation – même lorsqu'elle est imposée dans le cadre du Chapitre VII de la Charte. Le fait que le Conseil ait préalablement constaté l'existence d'une menace à la paix ou d'une rupture de la paix et de la sécurité internationales ne veut pas dire

⁸ Jean Combacau, « *Le Pouvoir de Sanction de l'ONU, Etude Théorique de la Coercition Non Militaire* », publications de la RGDIP, Nouvelle Série, n°23, édition Pedone (1974), p.1

⁹ *Ibid*

¹⁰ *Ibid*

¹¹ *Ibid*, p. 5

que ce dernier ne réagit pas à la violation d'une obligation. Soutenir la thèse adverse reviendrait à nier la prescription dont la violation fonde la sanction, et à nier son caractère juridiquement obligatoire¹².

L'ajout de l'expression « économique » à la notion de sanction permet de préciser le moyen adopté pour mettre fin à la violation d'une obligation : en portant atteinte aux intérêts économiques d'un Etat. Il faut préciser davantage la notion. A cet égard, si la Charte des Nations Unies ne parle jamais de sanctions économiques, celle-ci stipule à l'article 41 que :

« Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ces décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques (...) »

Il ne faut pas s'y méprendre, l'article 41 précité ne permet pas seulement au Conseil de prendre les mesures listées dans la deuxième phrase dudit article. Cette liste est seulement indicative, et ce dernier peut adopter *toutes* mesures « n'impliquant pas le recours à la force ». Il a déjà été dit que le Conseil ne peut agir en vertu du Chapitre VII qu'après avoir constaté « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix (...) pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales¹³ ».

Lorsque la Charte parle de rupture des relations économiques, elle identifie seulement la finalité des sanctions et non pas les moyens pour parvenir à cette rupture. Il incombe au juriste de dégager lui-même une classification de tels moyens.

Second paragraphe : Les mesures collectives qualifiées de sanctions économiques

Le professeur Thouvenin soulève à juste titre que la notion de sanction économique concerne à la fois des mesures commerciales et financières, elles-mêmes pouvant prendre diverses formes¹⁴. L'embargo, « mesure la plus classique sur le plan commercial¹⁵ », consiste à « empêcher l'approvisionnement d'un Etat en produits (ou services) en interdisant aux opérateurs économiques de les exporter (ou de les fournir) vers son territoire, ses ressortissants,

¹² *Ibid*, p. 10, Jean Combacau estime aussi que considérer que le Conseil exerce un simple pouvoir de police lorsqu'il agit en vertu du Chapitre VII de la Charte supposerait de croire que ce dernier possède un pouvoir non normatif, arbitraire et discrétionnaire. Chose que Jean Combacau rejette définitivement

¹³ Article 39 de la Charte des Nations Unies

¹⁴ Jean-Marc Thouvenin, « Sanctions Economiques et Droit International », in: *Droits*, 2013/1, n° 57, Presse Universitaire Française, p. 166

¹⁵ *Ibid*

ou ses entreprises¹⁶ ». Réaliser un historique de cette pratique serait vain, puisqu'elle semble avoir toujours existé, comme en témoigne le décret mégarien adopté par Périclès en 432 avant Jésus Christ¹⁷.

Ensuite, la pratique du boycott trouve son origine dans les années 1880, après que des locataires britanniques aient décidé de refuser de commercer avec le propriétaire de leurs terres, le Capitaine Boycott, qui leur demandait un loyer exorbitant¹⁸. Cette pratique a évolué de manière à s'adapter aux relations interétatiques, et à l'inverse de l'embargo, elle vise « à rendre plus difficile pour un Etat d'écouler la production nationale en interdisant les importations¹⁹ ». Le professeur Thouvenin insiste sur la différence avec l'embargo, tout en soulignant que celle-ci s'est estompé avec le temps, par commodité de langage une fois encore.

Le blocus est à différencier de la notion de sanction économique, puisque celle-ci implique de recourir à la force afin d'asphyxier l'Etat. Le blocus réalisé par Napoléon Bonaparte contre l'Angleterre, entre 1806 et 1813, en est une des manifestations les plus frappantes²⁰. Cette différenciation apparaît clairement dans la Charte puisque la notion de blocus n'est pas stipulée à l'article 41 mais plutôt à l'article 42, qui permet au Conseil d'entreprendre « toute action qu'il juge nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Action qui implique nécessairement le recours à la force.

En-dehors de ces mesures commerciales, le Conseil de sécurité peut adopter des mesures financières « consistant à geler les avoirs qu'un Etat détient à l'étranger, à restreindre son accès aux marchés financiers, à interdire de lui accorder des prêts et des crédits, à bloquer les transferts de fonds internationaux (...)»²¹ ». L'ensemble de ces définitions témoigne du large éventail dont le Conseil dispose afin de réagir à une rupture de la paix et de la sécurité internationales.

En fonction de l'étendue selon laquelle l'éventail est déployé, les sanctions économiques peuvent être qualifiées de globales, de sélectives, ou de ciblées. Globales, elles le sont lorsque le Conseil décide de ne laisser entrer ou sortir aucun produit de l'Etat ciblé. L'objectif poursuivi

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Ce décret intervient après un massacre réalisé par les Mégariens, et qui exclue ces derniers de tous les ports et mouillages de l'empire athénien

¹⁸ Margaret P. Doxey, « *Economic Sanctions and International Enforcement* », 2^{nde} édition (1980), The Macmillan Press Ltd, p. 15

¹⁹ Jean-Marc Thouvenin, *op. cit.*, p. 166

²⁰ A propos de l'effet du blocus sur l'économie britannique, voyez : François Crouzet, « *L'Économie britannique et le Blocus continental (1806-1813)* », Paris, PUF (1958), 949 p., 2 vol.

²¹ *Ibid*, p. 167

est « l'isolement complet de l'économie du pays²² » afin de lui imposer de modifier son comportement qui menace, ou qui rompt, la paix et la sécurité internationales.

Dans le cas des sanctions économiques sélectives, le Conseil choisit de se concentrer sur le blocage d'une certaine catégorie de produits, comme les armes ou le pétrole par exemple. Tous les autres produits qui ne rentrent pas dans la catégorie désignée peuvent être importés depuis l'Etat ciblé, ou exportés vers ce même Etat.

La logique des sanctions ciblées, quelque peu similaire à celle des sanctions sélectives, doit pourtant en être distinguée en ce que les premières discriminent selon le destinataire. Que ce soit les sanctions économiques globales ou sélectives, celles-ci ont toujours pour cible l'ensemble d'un Etat, ainsi que ses ressortissants. Les sanctions ciblées choisissent de se concentrer sur un groupe de personne déterminé, tel que les dirigeants politiques ou un groupe terroriste par exemple.

Une telle classification est loin d'être académique, puisque selon le moyen employé, les effets ne seront pas les mêmes. C'est d'ailleurs à la lumière de leurs effets que la Société des Nations était réticente à recourir aux sanctions économiques. L'examen approfondi de la pratique des sanctions économiques a toute sa place ici pour mieux comprendre les implications de cet outil à la disposition du Conseil de sécurité.

Section 2 : La pratique des sanctions économiques

L'Organisation des Nations Unies étant la fille spirituelle de la Société des Nations, il n'est pas inintéressant de s'interroger sur la place des sanctions économiques dans la pratique de la Société (**premier paragraphe**), avant d'observer l'usage que le Conseil de sécurité a fait de l'article 41 de la Charte depuis 1946 (**second paragraphe**).

Premier paragraphe : Les sanctions économiques selon la Société des Nations

La possibilité de recourir à un embargo global n'est pas une nouveauté de la Charte de San Francisco. Le recours aux sanctions économiques avait déjà fait l'objet de longs débats lors de la rédaction du Pacte de la Société des Nations. A l'origine, ces sanctions étaient simplement

²² Christopher C. Joyner, « Sanctions, Compliance and International Law : Reflection on the United Nations' Experience Against Iraq », in: *Virg. JIL*, vol. 32:1 (1991), p. 4

perçues comme une « opération incidente de la guerre²³ », avant que le Général Smuts ne propose de concevoir cet outil comme une véritable alternative à la guerre²⁴. Ce glissement opéré dans les débats rejoignait alors la déclaration du Président Woodrow Wilson, réalisée en 1919 à Indianapolis²⁵ :

« A nation that is boycotted is a nation that is in sight of surrender. Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside the nation boycotted but it brings a pressure upon the nation which, in my judgement, no modern nation could resist »

L'article 16(1) du Pacte de la Société des Nations a été adopté à la lumière de ces considérations. Selon cet article, dès qu'un Etat recourait à la guerre, il était aussitôt considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société, qui devaient s'engager à rompre avec cet Etat « toutes relations commerciales ou financières²⁶ ». L'automaticité de l'article 16(1) a rapidement été l'objet de vives inquiétudes des Etats, conscients des répercussions importantes que le recours aux sanctions économiques pouvait avoir²⁷.

Cette méfiance motive l'adoption de plusieurs résolutions interprétatives par le Conseil de la Société ayant pour objet de diluer la force de l'article 16, notamment en retirant son caractère automatique²⁸. C'est-à-dire que la rupture des relations commerciales et financières ne devait plus se réaliser dès qu'un Etat avait recours à la guerre. C'est pour cette raison que la Société n'adoptera pas de sanctions économiques lors du premier incident entre l'Italie et l'Ethiopie en décembre 1934. Le Royaume-Uni et la France choisissent de négocier une solution diplomatique avec l'Italie, avant de finalement se tourner vers les sanctions le 3 octobre 1935²⁹.

²³ Projet d'article du cabinet des affaires étrangères britannique, cité par Margaret P. Dixey, *op. cit.*, p. 42

²⁴ *Ibid*

²⁵ Cité par Gary Clyde Hufbauer et al, « *Economic Sanctions Reconsidered* », 3^{ème} édition (2007), Peterson Institute for International Economics, p.1

²⁶ Plus précisément, l'article stipule que : « Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet État et ceux de tout autre État, Membre ou non de la Société »

²⁷ A ce sujet, Margaret P. Doxey, *op. cit.*, p. 43, souligne : « It was recognised that the full application of article 16 might have serious consequences for members: the potential backlash effect of economic sanctions of some states imposing them was seen to be considerable (...). A reluctance to be committed to far-reaching, unprofitable, and possibly damaging enforcement action was shared by most states »

²⁸ *Ibid*

²⁹ *Ibid*, p. 45

Celles-ci seront un échec, puisque la plupart des Membres refusent de les respecter, et l'absence de la coopération des Etats-Unis et de l'Allemagne neutralise l'effet des sanctions³⁰.

Si les Membres des Nations Unies ne semblent pas partager cette méfiance à l'encontre des sanctions et de leurs effets, il apparaît qu'ils ont malgré tout été réticent à y recourir.

Second paragraphe : Les sanctions économiques selon les Nations Unies

Après la Seconde guerre mondiale, la situation est tout autre, mais le cœur du problème reste le même : les Etats Membres des Nations Unies ne parviennent pas à se mettre d'accord pour mettre en œuvre, collectivement, des sanctions économiques en application de l'article 41 de la Charte. Contrairement à la situation dominante au sein de la Société des Nations, ce désaccord ne provient pas d'une réticence à employer cet outil, mais plutôt du blocage Est-Ouest résultant de la guerre froide ; les Membres permanents paralysent un tel recours.

Avant 1990, le Conseil de sécurité n'avait adopté des mesures collectives qu'à l'encontre de deux pays, l'Afrique du Sud et ce que l'on appelait la Rhodésie du Sud. Chaque fois à l'encontre de régimes racistes. La réaction du Conseil à l'encontre de la Rhodésie fait suite à la déclaration unilatérale d'indépendance de la minorité blanche le 11 novembre 1965. Il s'agit du seul cas où le Conseil de sécurité a décidé d'adopter un embargo global à l'encontre d'un Etat Membre³¹. L'Afrique du Sud et son régime de l'apartheid, n'ont été placé que sous un embargo sélectif sur les armes³².

Au début des années 90, Le Conseil de sécurité « réactive³³ » le Chapitre VII de la Charte grâce à l'existence d'un consensus entre ses Membres permanents. Consensus qui lui permet de réagir rapidement, et plus efficacement qu'à l'encontre de la Rhodésie³⁴.

Après la réaction du Conseil contre l'invasion du Koweït, le professeur Pierre-Marie Dupuy n'hésitait pas à affirmer :

³⁰ *Ibid*, p. 46 : « It is true that important powers, notably the US and Germany, were not members of the League, and that certain members did not co-operate in the sanctioning exercise. This lack of universality weakened the effect of sanctions »

³¹ Résolution 253 (1966), adoptée le 29 mai 1966, que vous pouvez retrouver à l'annexe I(a)

³² Dans la résolution 418 (1977) adoptée le 4 novembre 1977, le Conseil de sécurité décide de placer l'Afrique du sud sous embargo sur les armes (para. 2)

³³ Philippe Weckel, « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité », in: *AFDI*, volume 37, 1991, p. 175

³⁴ Le Conseil sera dans l'impossibilité d'adopter des sanctions économiques globales aussitôt après la déclaration d'indépendance de la Rhodésie. Ce dernier devra attendre qu'un consensus existe entre ses Membres sur la question. Voyez le premier chapitre de la première partie pour plus d'informations à ce sujet

« À l'équilibre précaire entre occidentaux, socialistes, et pays en développement semble aujourd'hui succéder une communauté internationale à certains égards moins hétérogène, si elle n'est plus unifiée³⁵ »

L'expérience des Nations Unies face à l'Irak serait alors la première manifestation du « nouvel ordre mondial » décrit par George Bush père le 11 septembre 1990³⁶. Ce nouvel ordre expliquerait largement l'intensification du recours au Chapitre VII de la Charte à partir de 1990, dont certains constateront même la « surchauffe du système de la sécurité collective (en particulier de 1990 à 1995)³⁷ ».

Le Conseil de sécurité a agi en vertu de l'article 41 de la Charte à l'encontre de nombreux pays : la Yougoslavie, la Somalie, la Libye, l'Angola, Haïti, le Rwanda, le Sierra Leone ou encore l'Afghanistan seront l'objet de sanctions économiques entre 1990 et 1999³⁸. En dix ans, le Conseil aura adopté autant de résolutions qu'il en a adopté entre 1946 et 1990³⁹. Parmi les exemples précités, le Conseil adopte un embargo global à l'encontre de la Yougoslavie et d'Haïti, qui ont aussi de graves conséquences sur le bien-être de la population, et plus généralement sur la survie de l'Etat ciblé⁴⁰.

Le lecteur est en droit de s'interroger sur les motivations de l'auteur de ces lignes à n'étudier que le cas irakien, alors qu'il ne s'agit pas du seul cas de sanctions économiques globales adoptées par les Nations Unies dans les années 90. Répondre à cette question permet d'identifier les enjeux que représentent le régime de sanctions adoptés contre l'Irak

Section 3 : Les enjeux du régime de sanctions économiques globales contre l'Irak

Au-delà d'une simple réactivation du Chapitre VII de la Charte, le régime de sanctions adopté contre l'Irak révèle le potentiel de la Charte (**premier paragraphe**), ce qui sera l'objet

³⁵ Editorial de Pierre-Marie Dupuy, « Après la guerre du Golfe... », in: *RGDIP* 1991/3, p. 622

³⁶ Voyez, par exemple, Jean-Pierre Colin, « Vers un Nouvel Ordre Mondial ? », in: *Politique étrangère*, n°4 - 1990 - 55^e année. pp. 849-861

³⁷ Intervention de Pierre-Marie Dupuy, « Quelques remarques sur l'évolution de la pratique des sanctions décidées par le Conseil de sécurité des NU dans le cadre du Chapitre VII de la Charte », lors d'un colloque dirigé par Vera Gowlland-Debbas, « *United Nations sanctions and international law* », Graduate Institute of International Studies, Genève (2001), p. 49

³⁸ Respectivement, résolution 713 (1991), résolution 733 (1992), résolution 733 (1992), résolution 748 (1992), Résolution 841 (1993), résolution 918 (1994), résolution 1132 (1997), résolution 1267 (1999)

³⁹ Plus précisément, le Conseil avait adopté 647 résolutions au 11 janvier 1990, contre 1284 au 17 décembre 1999, soit dix de moins qu'entre 1946 et 1990

⁴⁰ S'agissant de la Yougoslavie, voyez Pascale Martin-Bidou, « Les mesures d'embargo prises à l'encontre de la Yougoslavie », in: *AFDI*, volume 39 (1993), pp. 262-285 ; S'agissant d'Haïti, voyez Yves Daudet, « L'ONU et l'O.E.A. en Haïti et le droit international », in: *AFDI*, volume 38, 1992. pp. 89-111

d'une remise en question du rôle du Conseil de sécurité dans ce nouveau contexte de fin de guerre froide (**second paragraphe**).

Premier paragraphe : La révélation du potentiel de la Charte

Ainsi se pose la question du choix de se concentrer sur les sanctions adoptées à l'encontre de l'Irak : est-ce parce qu'il s'agit de la première manifestation des conséquences de l'évanouissement de la guerre froide ? Le facteur temporel l'aurait-il emporté sur toute autre considération dans le choix du sujet ? Le premier réflexe est évidemment de se tourner vers le point de rupture dans la pratique du Conseil, caractérisé en l'espèce par sa réaction après l'invasion du Koweït. Mais une étude approfondie de cette riposte permet de constater la complexité des manifestations juridiques de cette rupture.

Comme l'a relevé le professeur Gowlland-Debbas, l'expérience irakienne a été l'occasion pour le Conseil de sécurité d'exploiter tout le potentiel de la Charte des Nations Unies⁴¹. Non seulement le Conseil adopte les sanctions économiques globales les plus complètes jamais imposées à un Etat, mais ce dernier va perfectionner le système des sanctions à travers son Comité des sanctions⁴² dont les travaux inspireront tous les Comités suivants⁴³.

Ensuite, la résolution 687 (1991), adoptée par le Conseil après la libération du Koweït le 3 avril 1991, ne se contente pas de prolonger les sanctions économiques imposées à l'Irak⁴⁴ afin d'encadrer la destruction des armes de destruction massive⁴⁵. Cette résolution, « véritable monument juridique » selon le professeur Sur⁴⁶, met en place une Commission d'indemnisation chargée de réparer les dommages causés par l'invasion du Koweït⁴⁷, qui s'élève à plusieurs dizaines de milliards de dollars.

Jamais un embargo global, appliqué aussi rigoureusement, n'a duré aussi longtemps que dans le cas irakien. Le Conseil de sécurité ne lève les sanctions que le 22 mai 2003, après

⁴¹ Vera Gowlland-Debbas, « The Security Council and Issues of Responsibility under International Law », (Volume 353), in: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law, p. 201 : « None of these provisions however revealed their full potential or significance until after the end of the Cold War »

⁴² Ce Comité a été créé par la résolution 661 (1990) au paragraphe 6, « conformément à l'article 28 du règlement intérieure provisoire » du Conseil de sécurité

⁴³ Voyez par exemple l'article de celui qui a été le Secrétaire du Comité entre 1990 et 1995, Paul Conlon, « Lessons from Iraq : The Functions of the Iraq Sanctions Committee as a Source of Sanctions Implementation Authority and Practice », in: *Virg. JIL*, vol. 35 (1995), pp. 633-668

⁴⁴ Voyez les paragraphes 20 à 22 de la résolution 687 (1991), disponible à l'annexe I(c)

⁴⁵ *Ibid*, para. 8 à 12

⁴⁶ Serge 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 », in: *AFDI*, volume 37, 1991, p. 27

⁴⁷ Résolution 687 (1991), para. 18

l'intervention des Etats-Unis en Irak ayant destitué Saddam Hussein du Gouvernement⁴⁸. Préoccupé par l'impact humanitaire que cause la longévité exceptionnelle des sanctions économiques, il est proposé à l'Irak un programme unique en son genre, financé sur les revenus produits par les ventes de pétrole et de produits pétroliers. Cette proposition est formulée pour la première fois en 1991⁴⁹, avant d'être rejetée, pour finalement être acceptée en 1996⁵⁰, près d'un an après la nouvelle proposition du Conseil de sécurité⁵¹ : le programme pétrole contre nourriture était né.

A son propos, la commission Volcker a mis au jour, en janvier 2005, que le programme a fait l'objet de manipulations par le gouvernement irakien aux fins d'obtenir des revenus illicites⁵². De nombreux agents des Nations Unies ont critiqué le fonctionnement du programme, qui ne permettait pas de répondre suffisamment aux besoins humanitaires.

En 1998 et 2000, deux coordinateurs du programme pétrole contre nourriture ainsi que la coordinatrice en chef du Programme alimentaire mondial à Bagdad ont présenté leur démission en protestation aux sanctions économiques adoptées contre l'Irak et de la politisation du programme. Ces derniers se sont largement exprimés sur ce qu'ils considèrent être une entreprise génocidaire qu'ils ne parviennent pas à enrayer en raison des obstacles structurels auxquels ils ont fait face⁵³.

A la lumière de ces considérations, il n'est pas étonnant que les sanctions imposées contre l'Irak aient été le point de départ d'une remise en question du rôle du Conseil de sécurité, et plus généralement, du rôle des Nations Unies.

Second paragraphe : La remise en question du rôle du Conseil de sécurité

Lorsque le Secrétaire général décide de nommer un Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement en septembre 2003, il souhaitait répondre aux

⁴⁸ Résolution 1483 (2003), para. 10, le Conseil lève l'embargo économique mais maintient l'embargo sur les armes

⁴⁹ Voyez la résolution 706 (1991), premier paragraphe

⁵⁰ Mémorandum d'accord conclu entre le Secrétaire général des Nations Unies le 20 mai 1996 (S/1996/356*) en vertu du treizième paragraphe de la résolution 986 (1995)

⁵¹ Voyez la résolution 986 (1995), adoptée le 14 avril 1995, disponible à l'annexe I(d)

⁵² Voyez le communiqué de presse des Nations Unies du 7 septembre 2005 (SC/8492) ; les rapports de la Commission sont disponibles en ligne, et feront l'objet de plus amples développements

⁵³ L'on peut citer le livre très important d'Hans von Sponeck, « *A different kind of war, UN sanctions against Iraq* », Paperback (2005), ainsi que la tribune de Denis Halliday, « Guerre sans fin contre l'Irak, des sanctions qui tuent », dans le *Monde diplomatique* de janvier 1999, p. 14 ; enfin, les interventions de Jutta Berghardt, bien que moins connues en France, sont toutes aussi importantes, voyez par exemple : <https://www.nodo50.org/csca/english/petxalim-ddhh-eng.html>

nombreuses interrogations posées par la décennie des sanctions⁵⁴. Le professeur Marti Koskenniemi considère que la doctrine, les organisations non gouvernementales, organisations internationales, et organes des Nations Unies se sont interrogés sur le fait de savoir si cette affirmation de Thomas Hobbes pouvait s'appliquer au Conseil de sécurité :

« Because the End of this Institution is the Peace and Defence of (...) all; and whoever has the Right to the End, has the Right to the Means, it belonngeth of Right [to him] to be Judge both of the Means of Peace and Defence ; and also of the hindrances and disturbances of the same ; and to do whatsoever he shall think necessary to be done⁵⁵ » (nous soulignons)

Les réponses apportées, majoritairement par la doctrine, tendront à contenir le pouvoir du Conseil de sécurité au respect du droit international, afin de l'inciter à adopter des sanctions plutôt ciblées que globales. Attitude que le Conseil adoptera au début des années 2000, sans nécessairement admettre une quelconque obligation de respecter le droit international. Que sa pratique ait évolué par souci de légalité ou de légitimité, là n'est pas la question. L'enjeu est de comprendre ce que le régime des sanctions imposées à l'Irak a permis de révéler sur les Nations Unies, et la manière dont ces révélations ont influencé la pratique du Conseil de sécurité.

Soutenir qu'étudier un phénomène ancien – les sanctions ayant été levées il y a 17 ans – n'a pas sa place dans une matière aussi évolutive que le droit international, serai se méprendre sur ce qui fait l'intérêt d'un sujet. Comment vouloir espérer comprendre la problématique actuelle des sanctions ciblées, au cœur des discussions depuis l'arrêt Kadi de la Cour de justice des communautés européennes, sans avoir compris ce qui leur précédait ? Le questionnement dont le Conseil de sécurité fait l'objet aujourd'hui n'est que le prolongement de celui initié en 1990.

D'autant que la pratique des sanctions économiques globales, bien qu'elle ait formellement disparu du cadre des Nations Unies, peut réapparaître sous la forme de sanctions ciblées. Le professeur-adjoint Hakimdavar relève à cet égard l'exemple des sanctions adoptées contre l'Iran : en mars 2008, le Conseil de sécurité décide d'adopter des sanctions ciblées ayant pour objet de superviser l'activité des banques iraniennes, ainsi que d'ajouter certaines restrictions aux échanges⁵⁶.

⁵⁴ Voyez la note du Secrétaire général, précédant le rapport du Groupe de personnalités du 2 décembre 2004 (A/59/565*)

⁵⁵ Thomas Hobbes, « *Leviathan* » (1651), partie II, chapitre 18.6, éditions Penguin (1982), à 232-3 (cité par Martti Koskenniemi, « The police in the temple ; Order, Justice and the UN : a dialectical view », in: *EJIL* (1995), 6, p. 326)

⁵⁶ Voyez les paragraphes neuf et dix de la résolution 1803 (2008)

Ces sanctions seront renforcées le 9 juin 2010 afin de restreindre davantage les transactions possibles à travers les banques iraniennes, et en gelant les avoirs de la République Islamique d'Iran. Couplé avec les sanctions adoptés par les Etats-Unis et l'Union européenne, l'Iran faisait face à des sanctions ayant le même effet qu'un embargo global⁵⁷.

L'exemple iranien témoigne aussi d'une nouvelle tendance renforçant la pertinence de l'examen du régime des sanctions adoptées contre l'Irak : celle de sanctions économiques adoptées unilatérales se multilatéralisant en-dehors du cadre des Nations Unies, et qui peuvent avoir un impact aussi considérable que celles adoptées par le Conseil de sécurité⁵⁸. Enfin, la pratique des sanctions économiques globales n'a pas disparu de la pratique unilatérale de certains Etats. Le maintien de l'embargo sur Cuba par les Etats-Unis, alors même que cette pratique lui est reprochée⁵⁹, en est un parfait exemple.

Il en ressort que l'étude du régime de sanctions imposé à l'Irak est pertinente à deux égards. D'abord, le passage aux sanctions ciblées dans le cadre des Nations Unies n'a pas entièrement résolu les problématiques soulevées par l'expérience irakienne. Ensuite certains Etats continuent d'adopter des sanctions économiques globales en essayant les mêmes critiques que celles votées par le Conseil dans les années 90. Ce que l'on observera à propos du Conseil vaudra, *a fortiori*, pour les Etats⁶⁰.

L'objectif de notre étude est alors de décortiquer le phénomène, le mettre à nu, afin de comprendre l'évolution qui s'est ensuivie : pourquoi, aussitôt après avoir révélé le potentiel de la Charte, le Conseil de sécurité s'est vu critiqué jusqu'à ce que ce dernier adopte une pratique différente ?

Pour répondre, il faut d'abord examiner le mécanisme des sanctions économiques globales contre l'Irak, cette étude sera l'occasion de comprendre leur logique, ce qu'elles impliquent

⁵⁷ Golnoosh Hakimdavar, « *A Strategic Understanding of UN Economic Sanctions* », édité par Routledge (2014), pp. 1-2 : « The disguise of targeted sanctions has slowly began to smear way as sanctions on Iran have strengthened. (...) The combination of these sanctions means that Iran can no longer use Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications to handle their banking transactions? Consequently, transactions cannot occur in and out of the country. The set of increased sanctions on the financial structure of Iran have led to the collapse of the currency »

⁵⁸ Voyez Gary Clyde Hufbauer, *op. cit.*, pp. 29-38, sur les treize cas de sanctions examinés par les économistes entre 2000 et 2007, huit avaient été des sanctions adoptées par l'Union européenne de concert avec d'autres Etats, notamment avec les Etats-Unis d'Amérique. Les auteurs observant que l'Union européenne « emerged as a frequent sender or cosender in financial sanctions cases in the 1990's », p. 97

⁵⁹ L'Assemblée générale des Nations Unies vote depuis 1992, une résolution annuelle demandant aux Etats-Unis de lever l'embargo contre Cuba, voyez la résolution la plus récente adoptée le 1^{er} novembre 2018 (A/RES/73/8)

⁶⁰ La logique est de dire que le Conseil de sécurité possède des pouvoirs exceptionnels en vertu de la Charte, dont l'étendue n'est précisément déterminée. Tel n'est pas le cas pour les Etats, qui voient leurs actions strictement encadrées par le droit international

pour avoir un effet sur l'économie du pays, ainsi que les conséquences de cette efficacité sur la population ciblée (**première partie**). Le régime de sanctions contre l'Irak comme point de rupture dans la pratique du Conseil de sécurité apparaîtra comme une évidence, permettant de présenter les mises en causes du mécanisme et les changements au sein de la pratique des Nations Unies qui en découlent (**seconde partie**).

Première partie : Le mécanisme des sanctions économiques globales contre l'Irak

L'adoption de sanctions économiques globales contre l'Irak par le Conseil de sécurité s'est présentée comme l'occasion de promouvoir un Nouvel Ordre Mondial (**premier chapitre**) ; qui a été rapidement remis en cause à la lumière des effets des sanctions sur la population irakienne (**second chapitre**).

Chapitre I : La promotion d'un Nouvel Ordre Mondial

Cette promotion se traduit par ce que l'on appelle la réactivation du Chapitre VII de la Charte (**première section**), qui se traduit également par une application multilatérale des sanctions adoptées à l'encontre de l'Irak (**seconde section**).

Section 1 : La réactivation du Chapitre VII de la Charte

Pour la première fois depuis 1946, le Conseil de sécurité adopte des sanctions économiques présentant un caractère collectif (**premier paragraphe**) et recherchant l'isolement économique de l'Irak (**second paragraphe**).

Premier paragraphe : Caractère collectif des mesures

Contrairement à l'expérience rhodésienne où l'absence de consensus entre les Membres du Conseil de sécurité était un obstacle à l'adoption de sanctions économiques globales (**A**), la fin de la guerre froide a facilité les discussions au sein du Conseil après l'invasion du Koweït (**B**).

A. La dissension entre Etats, obstacle à l'adoption des sanctions (l'expérience rhodésienne)

En réponse à la déclaration d'indépendance de la Rhodésie du Sud⁶¹, le Royaume-Uni décide de lui imposer des sanctions économiques dès 1965. Face à l'absence d'efficacité de ces sanctions, le Gouvernement britannique cherche à obtenir le concours du Conseil de sécurité.⁶²

⁶¹ Au sujet de la Rhodésie, la littérature est abondante : Pierre-Michel EISEMANN, « *Les sanctions contre la Rhodésie* », préface de M. Merle, Paris, Pedone, 1972, 154 p. ; Robert MCKINELL, « Sanctions and the Rhodesian Economy », *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 7, No. 4 (Dec. 1969), pp. 559-581, publié par Cambridge University Press ; Philippe WILLAERT, « Les sanctions économiques contre la Rhodésie (1965-1979) », in: *RBDI* (1984-1985.1), pp. 216-248

⁶² Robert MCKINELL, *ibid*, page 562 ; Dans une lettre du 11 novembre 1965 (S/6896), le Royaume-Uni demande une réunion d'urgence au Conseil à propos de la déclaration d'indépendance ; Le Royaume-Uni dépose, lors de cette réunion un projet de résolution (S/6928, la résolution 217 (1965)) afin que le Conseil laisse le Royaume-Uni régler la question de la Rhodésie comme il l'entend ; C'est après avoir constaté l'échec des mesures adoptées que le Conseil vote, avec difficulté, le projet de résolution S/8601, c'est-à-dire la résolution 253 (1968)

Ce choix est motivé par l'obligation qu'ont les Membres des Nations Unies d'exécuter les résolutions adoptées par cet organe politique⁶³. C'est pour répondre à cet appel que le Conseil de sécurité adopte une série de résolutions relative à la situation en Rhodésie du Sud. Il ne faut pas oublier que dans le contexte si particulier de la guerre froide, la difficulté principale était de convaincre les Membres permanents d'adopter de telles mesures en vertu de l'article 41 de la Charte.

Comme le décrit Philippe Wallaert, le Conseil sera contraint d'agir en trois temps, à défaut de trouver un consensus entre ses Membres. Il sera d'abord décidé : « l'instauration de sanctions économiques volontaires, ensuite l'établissement de sanctions juridiquement obligatoires mais sélectives, et enfin l'imposition de sanctions globales obligatoires⁶⁴ ». Il est intéressant de noter, avec le Professeur Verhoeven⁶⁵, que cette gradation n'a pas eu lieu en 1990. Le Conseil a directement adopté des sanctions globales contre l'Irak.

Après avoir condamné la déclaration d'indépendance de la Rhodésie du sud le 12 novembre 1965, le Conseil de sécurité prie, et seulement prie, les Etats « de s'efforcer de rompre toutes les relations économiques avec la Rhodésie du Sud » le 20 novembre 1965⁶⁶. Ladite résolution n'imposant qu'une obligation de moyen, le Royaume-Uni choisira de déposer un projet de résolution⁶⁷, adopté le 9 avril 1966, sous la forme de la résolution 221 (1966). Encore une fois, celle-ci n'a pas été prise dans le cadre du Chapitre VII de la Charte ; elle prie seulement le gouvernement portugais de respecter l'embargo mis en place par le Royaume-Uni⁶⁸.

Le 16 décembre 1966, le Conseil de sécurité décide d'imposer des sanctions que les Membres des Nations Unies auront l'obligation d'exécuter en vertu de l'article 25 de la Charte.⁶⁹ Il aura donc fallu attendre plus d'un an avant que le Conseil agisse en vertu des articles 39 et 41 dudit texte, sans qu'il n'exploite complètement leur potentiel puisqu'il se contente d'adopter des sanctions économiques sélectives⁷⁰. C'est le 29 mai 1968, près de trois ans après

⁶³ Plus précisément, cette obligation est stipulée à l'article 25 de la Charte : « Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte. »

⁶⁴ Philippe WALLAERT, *op. cit.*, page 220

⁶⁵ Joe VERHOEVEN, « Etats alliés ou Nations-Unies ? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït », in: *AFDI*, vol. 36 (1990), p. 160. Ce dernier n'hésite pas à affirmer que la rigueur de la résolution 661 (1990) : « tranche avec la clémence relative des sanctions initialement décidées en 1966 contre la Rhodésie, qui étaient demeurées en un premier temps sélectif. »

⁶⁶ Paragraphe 8 de la résolution 217 (1965)

⁶⁷ S/7236/Roy.1

⁶⁸ Paragraphes 2 et 3 de la résolution 221 (1966)

⁶⁹ La résolution 232 (1966), en son paragraphe 2. a. interdit les Etats Membres l'importation « d'amiante, de minerais de fer, de chrome, de fonte, de sucre, de tabac, de cuivre, de viande et produits carnés et de cuirs et peaux en provenance de Rhodésie du Sud et exportés de Rhodésie du Sud après la date de la présente résolution ». L'alinéa f. étend aussi l'embargo aux produits pétroliers.

⁷⁰ *Ibid*

la déclaration d'indépendance de la Rhodésie, que le Conseil adopte les sanctions économiques globales décrites plus tôt avec sa résolution 253 (1966).

L'acceptation difficile des sanctions économiques s'explique par le refus de certains Membres d'y recourir, notamment pour privilégier un « règlement pacifique avant d'invoquer les dispositions du Chapitre VII⁷¹ ». Les dissensions existantes entre les Membres sur la position à adopter à l'encontre de la Rhodésie sont omniprésentes dans les débats. Lors du vote de la résolution 232 (1966), certaines délégations déplorent l'absence d'action commune efficace à l'encontre de la Rhodésie. Il est reproché au Conseil de s'être « contenté de formuler de simples avertissements et de prendre des mesures restreintes qui éludaient le fond du problème⁷² ». D'autres Membres soulignent la nécessité d'aborder la situation en Rhodésie avec « une mentalité internationale, par-delà les souverainetés agressives ou les intérêts économiques égoïstes⁷³ ». Il est peu surprenant alors de constater que la résolution 253 (1966) avait été adoptée après des « consultations longues et difficiles⁷⁴ ».

De telles difficultés sont absentes des débats au sein du Conseil de sécurité à la suite de l'invasion du Koweït.

B. Le consensus entre Etats, circonstance favorable à une réaction collective (l'expérience irakienne)

La fin de la guerre froide, ou du moins son « évanouissement⁷⁵ », a permis de dépasser les blocages habituels au sein du Conseil de sécurité. Cette fois, l'ensemble des Membres permanents sont favorables pour réagir à l'invasion irakienne du Koweït en vertu du Chapitre VII de la Charte. Le blocage Est-Ouest n'est plus, et cette disparition offre la possibilité de répondre beaucoup plus rapidement, et efficacement qu'à l'encontre de la Rhodésie du Sud.

Plus rapidement d'abord, parce que le Conseil de sécurité condamne l'invasion du Koweït le jour même où celle-ci a été réalisée, le 2 août 1990⁷⁶. Après avoir invité le gouvernement irakien à se retirer du territoire envahi, dont l'invasion constitue une rupture de la paix et de la sécurité internationales⁷⁷, les Membres permanents adopteront à l'unanimité la résolution 661

⁷¹ Déclaration de monsieur El-Farra, représentant de la délégation jordanienne, lors du vote de la résolution 232 (1966) (S/PV.1340), page 3

⁷² *Ibid*, p. 2

⁷³ *Ibid*, déclaration du représentant de l'Uruguay, monsieur Berro, p. 4

⁷⁴ Déclaration du représentant britannique, Lord Caradon, S/PV.1428, p. 3

⁷⁵ Pierre-Marie DUPUY, *op. cit.*, voyez la note 4 *supra*

⁷⁶ Résolution 660 (1990) déjà citée

⁷⁷ *Ibid*, paragraphe deux du préambule

(1990). Cette résolution intervient, non pas trois ans après la réalisation de l'acte condamné, mais quatre jours après, le 6 août 1990. Ce dernier adoptera un embargo global à l'encontre de l'Irak sans avoir à faire un détour du côté des sanctions économiques sélectives.

Afin de renforcer la pression exercée sur l'Irak, la résolution 678 (1990) sera adoptée le 29 novembre 1990. Celle-ci impose un ultimatum : « si au 15 janvier 1991 l'Iraq n'a pas pleinement appliqué les résolutions susmentionnées conformément au paragraphe 1 ci-dessus, [les Etats Membres qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien sont autorisé] à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 661 (1990) ». C'est sur ce fondement que la coalition interviendra dans la région du Golfe persique en janvier 1991.

Là encore, le Conseil de sécurité réagit en trois temps, mais trois temps bien différents qu'entre 1965 et 1968. Cette différence témoigne de l'efficacité de l'action du Conseil de sécurité. S'agissant du cas irakien, on parle indifféremment d' « étranglement » ou de « logique du garrot qu'il était loisible à l'Irak de desserrer à tout moment⁷⁸ ». Cette logique démontre le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur la situation, qui rompt totalement avec l'expérience rhodésienne.

La rupture a donc pour origine la fin de la guerre froide, qui entraîne la disparition d'une ère de compromis politique au sein du Conseil de sécurité. Lors de l'adoption des résolutions 660 et subséquentes, les délégations n'ont cessé de souligner l'unanimité de la réponse du Conseil. Sur ce point, les déclarations diffèrent de celles réalisées lors de l'adoption des résolutions concernant la situation en Rhodésie. Le représentant du Koweït constatait que : « le Conseil n'a[vait] jamais été saisi d'une question qui suscit[ait] une unanimité aussi complète⁷⁹ ». La délégation états-unienne affirmait que les mesures adoptées par le Conseil « sera[ient] la manifestation d'un nouvel ordre mondial de coopération internationale au Conseil et ailleurs⁸⁰ ». Enfin, le représentant de la Malaisie soulignait que les résolutions 660 (1990) et 661 (1990) devaient « être considérées comme l'incarnation de cette volonté collective⁸¹ ». Les exemples de telles déclarations sont légion⁸².

⁷⁸ Serge Sur, *op. cit.*, p.35

⁷⁹ Déclaration réalisée lors de l'adoption de la résolution 661 (1990), p. 6 (S/PV.2933)

⁸⁰ *Ibid*, p. 17

⁸¹ *Ibid*, p. 22

⁸² Par exemple encore, la Colombie soulignait à son tour, lors de l'adoption de la résolution 665 (1990) cette fois, qu' : « En 45 ans d'existence, le Conseil de sécurité a pour la première fois agi comme l'avaient prévu ses fondateurs pour prévenir et contrôler un conflit régional. (...) Nous nous félicitons qu'aujourd'hui, grâce à la détente, les Membres permanents aient pu se mettre d'accord pour intervenir dans ce but », S/PV.2938, p. 11

La rupture est sur ce point évidente, et elle permettra d'offrir aux sanctions économiques adoptées contre l'Irak ce qui manquait aux sanctions dirigées contre la Rhodésie : une application multilatérale. Ces conditions d'adoption facilitent la réalisation de l'objectif fixé par le Conseil : l'isolement économique de l'Irak.

Second paragraphe : L'isolement économique comme moyen de rétablissement de la paix et de la sécurité internationales

Aux fins de rétablir la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité impose un embargo global à l'encontre de l'Irak. Au premier abord, le régime est similaire que celui imposé à l'encontre de la Rhodésie (A), mais il est possible d'y entrevoir une fermeté accrue à l'encontre de l'Irak (B).

A. Les similitudes du régime des sanctions adoptées contre l'Irak avec celles adoptées contre la Rhodésie

Alors que le Conseil de sécurité retrouve un consensus lui permettant d'exploiter le potentiel de la Charte, une question s'impose : les sanctions adoptées contre l'Irak le 6 août 1990 sont-elles différentes, en substance, de celles adoptées le 29 mai 1968 contre la Rhodésie ? Le professeur Verhoeven souligne à raison que les sanctions adoptées contre l'Irak ne diffèrent pas « fondamentalement des mesures finalement mises en application, une bonne vingtaine d'année plus tôt, contre la Rhodésie⁸³ ».

D'abord, les Etats Membres de l'ONU doivent empêcher : « l'importation dans leurs territoires de toutes marchandises et de tous produits en provenance de [l'Etat ciblé]. »⁸⁴ Lesdits Membres doivent ensuite empêcher toutes activités menées par leurs ressortissants ou sur leurs territoires qui favoriseraient l'exportation de toutes marchandises ou de tous produits par l'Etat ciblé⁸⁵. La vente ou la fourniture par leurs ressortissants de toutes marchandises ou produits au profit de l'Etat visé étaient aussi interdites⁸⁶. Les Membres des Nations Unies, ainsi que leurs ressortissants, ne devront pas non plus « mettre à la disposition [de l'Etat ciblé] ni d'aucune entreprise commerciale, industrielle ou publique [situé sur l'Etat ciblé] aucun fonds à investir ni aucune autre ressource financière ou économique⁸⁷ ».

⁸³ Joe VERHOEVEN, *op. cit.*, page 161

⁸⁴ La formule figure aux paragraphes 3. a. des deux résolutions

⁸⁵ Paragraphe 3. b. des deux résolutions, la seule différence réside dans l'emploi des termes « ressortissants » pour le cas de la Rhodésie, alors que la résolution 661 (1990) parle de « nationaux ».

⁸⁶ Paragraphe 3. d. de la résolution 258 (1968), et paragraphe 3. c. de la résolution 661 (1990)

⁸⁷ Paragraphes 4 desdites résolutions

Ensuite, le Conseil cherche à assurer l'exécution de l'embargo en permettant d'intercepter des navires à destination des Etats visés par les sanctions. Cette possibilité avait été offerte seulement Royaume-Uni⁸⁸ en 1966, tandis que le Conseil attribuait ce pouvoir d'interception « aux Etats Membres qui coopèr[aient] avec le Gouvernement koweïtien et déplo[yaient] des forces navales dans la région⁸⁹ ». Inutile de développer davantage sur cette Force, qui fera l'objet de plus ample développement dans la seconde section. Mais l'on remarque déjà une première particularité du régime de sanctions imposé contre l'Irak : tout Etat peut rejoindre cette Force d'interception.

Il résulte de l'ensemble de ces considérations que les résolutions neutralisent toute possibilité de commercer avec la Rhodésie et l'Irak, ou encore de financer et d'investir dans ces pays. Dans les deux cas, l'objectif des sanctions était d'isoler économiquement l'Etat ciblé. A ce sujet, Robert McKinell affirmait, s'agissant de la résolution 253, que celle-ci, en principe : « *isolated Rhodesia completely*⁹⁰ ». A nouveau, le professeur Verhoeven relevait que les sanctions cherchaient à aboutir à cet objectif d'isolation en organisant « un boycott pratiquement complet des relations commerciales, économiques et financières avec l'Iraq⁹¹ ».

Au premier abord, les régimes ne diffèrent pas complètement, même si l'on peut noter la facilité avec laquelle le Conseil parvient à l'adopter par rapport à la situation en 1965. En-dehors de la rapidité à adopter l'embargo global qui a déjà été souligné au paragraphe précédent, il convient d'insister sur l'efficacité avec laquelle une Force d'interception s'est mise en place dans le Golfe persique. La résolution 665 (1990) est adoptée le 25 août 1990, soit moins de vingt jours après l'adoption de la résolution 661 (1990).

Enfin, si les similitudes entre les deux régimes sont frappantes, il est possible de déceler une rigueur accrue à l'encontre de l'Irak, notamment après l'adoption de la résolution 687 (1991).

B. Une fermeté accrue à l'encontre de l'Irak

Le professeur Verhoeven relève que « diverses précisions⁹² » accentuent la fermeté des sanctions adoptées contre l'Irak par rapport à celles prises contre la Rhodésie. Lors du vote de la résolution 661 (1990), la délégation canadienne soutenait que cette résolution constituait :

⁸⁸ Résolution 221 (1966) du 9 avril 1966, paragraphe 5

⁸⁹ Résolution 665 (1990), paragraphe 1

⁹⁰ Robert McKinell, *op. cit.*, page 562

⁹¹ Joe Verhoeven, *op. cit.*, page 161

⁹² *Ibid*

« un des ensembles de sanctions les plus complets jamais imposé à un Etat Membre des Nations Unies⁹³ ». Quels sont les éléments permettant de percevoir cette fermeté accrue à l'encontre du Gouvernement irakien ?

D'abord, la résolution 253 (1968) affirme, en son paragraphe 3. d. que l'embargo n'inclut pas les : « fournitures à objet strictement médical, [*le*] matériel d'enseignement et [*le*] matériel destiné à être utilisé dans les écoles et autres établissements d'enseignements, des publications, des matériaux d'information et dans des circonstances humanitaires spéciales, [*l*]es denrées alimentaires » (nous soulignons). Rédigé dans des termes semblables si ce n'est identiques, le troisième paragraphe, c) de la résolution 661 (1990) ne mentionne pas les fournitures destinées à l'éducation, ou à l'information de la population irakienne.

Au contraire, le Conseil de sécurité a préféré n'exclure que : « les fournitures à usage strictement médical et, dans les cas où des considérations d'ordre humanitaire le justifient, les denrées alimentaires⁹⁴ ». Bien que le Conseil reprenne deux des trois éléments de sa résolution 253 (1968), il ne faut pas négliger l'importance que recouvre l'exclusion du matériel d'enseignement. Les sanctions économiques ont causé une détérioration de l'éducation en Irak, qui fait l'objet de longs développements dans le second chapitre. Ces effets néfastes auraient pu être évités si la formule de la résolution 253 (1968) avait été reprise dès le 4 août 1990.

Les exemptions humanitaires à l'embargo irakien seront cependant étendues au paragraphe 20 de la résolution 687 (1991), sans inclure cependant le matériel éducatif. Le Conseil décide de lever les interdictions relatives aux denrées alimentaires, mais continue de soumettre les autres produits « de premières nécessités pour la population civile ou désignées comme telles par le Comité », à l'approbation dudit Comité⁹⁵. Cette évolution s'est imposée à raison de l'impossibilité pour le Comité des sanctions de parvenir à un accord sur ce que signifiait la notion de « considérations d'ordre humanitaire » de la résolution 661 (1990). Cette formule a été la cible de nombreuses critiques⁹⁶, puisqu'elle peut faire l'objet d'interprétations divergentes, voire arbitraires.

Ensuite, et pour revenir rapidement sur la Force d'interception instituée par le Conseil dans sa résolution 665 (1990), celle-ci a le pouvoir de dévier les navires transportant tout produit

⁹³ S/PV.2933, p. 23

⁹⁴ Résolution 661 (1990) para.3(c)

⁹⁵ Résolution 687 (1991), para. 20

⁹⁶ A cet égard, l'étude sur l'impact des conflits armés sur les enfants, réalisée par Madame Graça Machel pour l'Assemblée générale est éclairant. Voir précisément le paragraphe 128 (A/51/306). La question fera l'objet d'une étude plus approfondie dans la suite du mémoire

soumis à l'embargo imposé à l'Irak⁹⁷. Le mandat est alors élargi par rapport à celui qui avait été confié au Royaume-Uni, et qui n'avait le pouvoir d'intercepter que les navires transportant du pétrole⁹⁸. Le mandat de Gouvernement britannique ne sera pas élargi de la même manière qu'à l'encontre de l'Irak lorsque la Rhodésie sera placée sous embargo global. Cette différence témoigne de la volonté du Conseil d'encadrer rigoureusement l'application des résolutions 661 (1990) et subséquentes.

Le professeur Verhoeven relève que la résolution 661 (1990) impose « à tous les Etats » de prendre les mesures décrites plus haut, alors que la résolution 253 (1968) ne demandait qu'aux seuls « Etats Membres⁹⁹ » de prendre ces mesures. L'on ne peut raisonnablement pas interpréter cette mention comme une obligation à la charge des tiers. Si l'article 2(6) de la Charte, comme le rapporte le professeur Verhoeven, prévoit que « l'Organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas Membres des Nations agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales », l'article ne permet pas au Conseil d'imposer ses résolutions aux Etats non Membres. L'article 25 de la Charte ne reconnaît l'obligation d'exécuter les décisions du Conseil de sécurité qu'aux seuls Membres des Nations Unies.

Ensuite, l'article 35 de la Convention de Vienne sur le droit des traités codifie la règle selon laquelle : « Une obligation naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'Etat tiers accepte expressément par écrit cette obligation ». Le consentement de tout Etat non Membre est donc nécessaire pour que ce dernier soit lié au respect de l'embargo global. Malgré tout, le souhait d'universalité communiqué par la résolution 661 (1990) atteste cette volonté d'incarner la communauté internationale et d'assurer l'application de ladite résolution.

Enfin, le professeur Verhoeven fait remarquer que la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité impose de respecter les mesures adoptées à l'encontre de l'Irak : « nonobstant tout contrat passé ou toute licence accordée avant la date de la présente résolution¹⁰⁰ ». Une telle rétroactivité n'apparaissait dans aucune résolution adoptée à l'encontre de la Rhodésie. Au-delà de la question de savoir si le Conseil possède le pouvoir de frapper de nullité les contrats ainsi

⁹⁷ Résolution 665 (1990), para. 1

⁹⁸ Résolution 221 (1966) du 9 avril 1966, paragraphe 5

⁹⁹ Ces mentions figurent aux paragraphes 2 et 5 de la résolution 661 (1990), et absolument partout dans la résolution 253 (1968), voyez les paragraphes 3 à 9 par exemple

¹⁰⁰ Résolution 687 (1991), para. 25

conclus par les Membres et l'Irak¹⁰¹, que signifie cette précision ? A nouveau, elle dévoile la volonté du Conseil à voir ses sanctions appliquées rigoureusement, afin que celles-ci parviennent à isoler économiquement l'Irak.

Ces éléments traduisent l'engouement né du consensus entre les Membres permanents, qui laissait entrevoir la possibilité que les sanctions soient appliquées par l'ensemble des Etats de la communauté internationale. Animé par la volonté d'assurer l'efficacité des sanctions, le Conseil de sécurité choisit d'encadrer davantage leur application, tout en adoptant un régime plus ferme à l'encontre de l'Irak qu'à l'encontre de la Rhodésie.

Section 2 : L'application des sanctions

Le nerf des sanctions économiques globales se situant dans leur application effective, l'on ne peut que constater qu'elles ont fait l'objet d'une application rigoureuse par les Etats Membres des Nations Unies (**premier paragraphe**), notamment grâce au cadre juridique assurant une telle rigueur (**second paragraphe**).

Premier paragraphe : Le constat factuel

Avant de constater l'application rigoureuse des sanctions imposées à l'Irak (**B**), il n'est pas inutile de rappeler que les sanctions adoptées à l'encontre de la Rhodésie furent un échec à cause de leur non-application par les Membres des Nations Unies (**A**).

A. L'importance d'une application multilatérale des sanctions à la lumière de l'expérience rhodésienne

Alors même que l'article 25 imposait, et impose toujours, l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité par les Membres des Nations Unies, la principale préoccupation du Conseil après avoir imposé l'embargo global à l'encontre de la Rhodésie était de s'assurer de son respect. Comme le souligne la délégation jordanienne : « les sanctions ne pourront être efficaces qu'à condition d'être appliquées par *tous* les pays Membres¹⁰² » (nous soulignons). L'étude de l'application des sanctions dirigées contre la Rhodésie permet de démontrer l'incidence que peut avoir le non-respect des sanctions par une poignée d'Etats.

Les rapports du Secrétaire général des Nations Unies transmis au Comité des sanctions contre Rhodésie – créé en vertu du paragraphe 20 de la résolution 253 (1968) – laissaient percevoir une application rigoureuse des sanctions économiques. Au 6 mars 1969, le Secrétaire

¹⁰¹ A propos, voyez l'intervention de Geneviève Burdeau, « Les effets juridiques des résolutions du Conseil de sécurité sur les contrats privés », lors du colloque dirigé par Vera Gowlland-Debbas, *op. cit.*, pp. 267-288

¹⁰²S/PV.1340, p. 3

général faisait état de 97 réponses d'Etats Membres¹⁰³. Sachant qu'il y avait 126 Membres aux Nations Unies en 1968, le taux d'exécution des résolutions semblait élevé. La réalité est toute autre, et ces rapports sont trompeurs. Le travail de Philippe Wallaert est éclairant à cet égard, puisqu'il permet de mettre en lumière l'absence de volonté commune entre les Membres des Nations Unies à exécuter les résolutions du Conseil de sécurité.

L'auteur souligne que l'Afrique du Sud et le Portugal refusaient purement et simplement d'exécuter les résolutions adoptées à l'encontre de la Rhodésie, permettant de lui offrir « tout ce dont elle avait besoin¹⁰⁴ ». Ces deux Etats permettaient aux autres Membres de commercer indirectement avec la Rhodésie, par leur entremise. D'autres Etats, toujours selon Philippe Wallaert, affirmaient exécuter les résolutions du Conseil alors que ce n'était pas le cas¹⁰⁵.

Grâce – ou à cause – de l'Afrique du Sud et du Portugal, d'autres Membres pouvaient à la fois prétendre appliquer les sanctions contre la Rhodésie, et les contourner. L'on retrouve ce problème d'exécution dans de nombreuses résolutions du Conseil de sécurité. Par exemple, on peut lire au paragraphe 12 de la résolution 253 (1968) que le Conseil « déplore l'attitude des Etats qui ne se sont pas acquittés de leurs obligations aux termes de l'Article 25 de la Charte ». Ce problème persistera jusqu'à la levée des sanctions en 1979¹⁰⁶.

La situation était telle que, sous la pression des Etats africains, l'Assemblée générale avait adopté la résolution 2554 afin de demander au Conseil d'étendre les sanctions à l'Afrique du Sud et au Portugal.¹⁰⁷ Cette extension, qui devait renforcer l'efficacité des sanctions en exerçant une réelle pression sur la Rhodésie, a toujours été refusé par les Membres permanents du Conseil de sécurité. Philippe Wallaert souligne à juste titre que le caractère modéré des

¹⁰³ Rapport relatif à la situation en Rhodésie du sud présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 253 (1968), adopté par le Conseil de sécurité à sa 1428^{ème} séance, le 29 mai 1968, S/8786/Add.6, paragraphe 2

¹⁰⁴ Philippe Wallaert, *op. cit.*, page 228

¹⁰⁵ Les Etats-Unis par exemple, affirmaient exécuter l'embargo dirigée contre la Rhodésie tout en adoptant l'amendement Byrd. Cet amendement, voté le 1971 et proposé par le Sénateur du même nom, interdisait les Etats-Unis de bannir des relations commerciales des pays non-communistes pouvant procurer certaines ressources stratégiques. C'est ainsi que l'Etat a invoqué l'amendement Byrd afin de continuer d'importer certains minéraux auprès de la Rhodésie, lui permettant d'éviter d'importer ces minéraux auprès d'un pays communiste.

¹⁰⁶ Paragraphe 12 de la résolution 253 (1968) que le Conseil « déplore l'attitude des Etats qui ne se sont pas acquittés de leurs obligations aux termes de l'Article 25 de la Charte, et censure en particulier les Etats qui ont persisté à commercer avec le régime illégal au mépris des résolutions du Conseil de sécurité et qui ont fourni une assistance active à ce régime ». On peut relever dans le préambule de la résolution 277 (1970) que le Conseil note : « avec une profonde préoccupation que : (...) b) Certains Etats (...) n'ont pas fait le nécessaire pour empêcher le commerce avec le régime illégal de la Rhodésie du Sud. » ; les résolutions 314 et 320 (1972) prient le Comité des sanctions d'adopter des recommandations permettant de faciliter l'exécution des sanctions.

¹⁰⁷ Résolution 2554 (XXIV), « Activités des intérêts étrangers, économiques et autres, qui font obstacle à l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux en Rhodésie du sud, en Namibie et dans les territoires sous domination portugaise, ainsi que dans tous les autres territoires se trouvant sous domination coloniale, et aux efforts tendant à éliminer le colonialisme, l'apartheid et la discrimination raciale en Afrique australe »

sanctions économiques contre la Rhodésie s'explique du fait que celles-ci : « représent[ai]ent un compromis entre la volonté de la large majorité des Etats et celle de ceux dont dépend[da]it en grande partie l'efficacité des sanctions adoptées ».¹⁰⁸

Le simple fait que les Membres du Conseil de sécurité soient parvenus, quoique difficilement, à s'entendre sur un régime de sanctions ne signifie pas que ce régime soit efficace.¹⁰⁹ C'est à raison que le Professeur Verhoeven affirme que : « c'est bien de décider un boycott complet des relations économiques, [mais] [e]ncore faut-il s'assurer qu'il soit effectivement respecté¹¹⁰ ». Philippe Wallaert constate que lors de l'imposition des sanctions contre la Rhodésie, il semblait avoir manqué : « Une volonté suffisante de la part d'Etats dont la collaboration était indispensable pour l'efficacité des sanctions¹¹¹ ».

Plusieurs indices permettent de constater l'existence de cette volonté à voir les sanctions contre l'Irak appliquées rigoureusement.

B. Les indices d'une application multilatérale des sanctions

Plusieurs moyens sont offerts au juriste cherchant à déterminer si les sanctions adoptées par le Conseil ont été appliquées rigoureusement : les rapports d'applications sont le premier outil qui vient à l'esprit (1), mais l'observation de la mise en œuvre de l'article 50 de la Charte est tout aussi déterminante dans cette tâche (2).

1. Les rapports d'application

i. Les rapports du Comité des sanctions

Si le paragraphe 6 de la résolution 661 (1990) demandait au Comité des sanctions d'« examiner les rapports qui seront présentés par le Secrétaire général sur les progrès de l'application de la présente résolution », l'exemple rhodésien a démontré qu'il ne fallait pas leur accorder trop d'importance. D'autant que le Comité n'a pas réalisé l'examen de ces rapports de « manière inquisitoriale », pour reprendre les mots du diplomate François

¹⁰⁸ Philippe WALLAERT, *op. cit.*, page 227

¹⁰⁹ Robert MCKINELL, *op. cit.*, page 577 : « The conclusion is that the success of the Rhodesian economy in the period after UDI is only a relative success, by comparison with what had been expected or feared might happen. » L'auteur réalise une étude approfondie sur l'effet des sanctions, auquel nous renvoyons le lecteur.

¹¹⁰ Joe VERHOEVEN, *op. cit.*, page 164

¹¹¹ *Ibid*

Alabrune.¹¹² L'examen des rapports annuels du Comité des sanctions, permet de confirmer cette observation.

Il convient d'insister d'abord que le Comité n'a commencé à rendre des rapports annuels qu'à partir du 26 août 1996, après que le Conseil de sécurité ait émis une recommandation tenant à rendre les travaux de ses Comités davantage transparents¹¹³. Il ressort de ses rapports qu'il n'examinait l'application des sanctions que lorsqu'un Etat, une Organisation internationale, ou une autre structure de contrôle et de coercition que le Conseil aurait établi « lui communiqu[ait] des éléments d'information sur toute violation confirmée ou présumée des mesures imposées¹¹⁴ ». La procédure était donc plutôt accusatoire qu'inquisitoriale, dans le sens où le Comité attendait qu'une partie en accuse une autre, avant de se tourner vers cette autre partie afin d'obtenir les informations supplémentaires sur la violation alléguée de l'embargo.

Les Etats-Unis et le Royaume-Uni avaient rapporté au Comité l'existence d'une « contrebande de pétrole entre l'Iran et l'Irak dans le golfe Persique¹¹⁵ ». Le Comité s'est contenté de prendre note de cette communication, et de demander des informations à la République d'Iran à ce sujet, qui niait ces activités.

L'organe du Conseil de sécurité ne pouvait rien faire de plus, et ne fera rien de plus que ce travail de recherche d'informations supplémentaires. Le rapport de 1996 insiste sur le fait que depuis 1990, très peu d'Etats ont déclaré des violations de l'embargo.¹¹⁶ L'on peut considérer que l'absence de notification de violations du régime des sanctions signifie qu'elles ont largement été exécutées par les Etats Membres des Nations Unies. On peut cependant déplorer le fait que le Comité n'ait pas réalisé d'examen plus approfondi aux rapports d'applications que lui transmettait le Secrétaire général. Tâchons de réaliser un tel examen.

¹¹² François Alabrune, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », in: *AFDI*, volume 45, 1999, page 237

¹¹³ Cette recommandation a été formulée le 29 mars 1995 (S/1995/234) par le Président du Conseil de sécurité, afin de répondre aux problèmes de transparences des différents comités des sanctions, travaillant jusqu'alors principalement dans l'ombre, sans publier de rapport sur leurs activités.

¹¹⁴ Rapport annexé à la lettre datée du 26 août 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Irak et le Koweït (S/1996/700), paragraphe 93, page 29

¹¹⁵ *Ibid*, accusation qui sera réitérée jusqu'à la levée des sanctions en 2003 : S/1998/1239 par. 73 ; S/2000/133 par. 60 ; S/2002/647 par. 46 ; S/2003/300 par. 51

¹¹⁶ *Ibid*, paragraphe 97, page 29

ii. Les rapports du Secrétaire général

Si le rapport du 6 septembre 1990¹¹⁷ fait état de nombreuses réponses par les Etats Membres des Nations Unies – 140 réponses émanant de 106 Etats pour 159 Membres en 1990 – il ne faut pas pour autant en conclure avec certitude que ces derniers exécutaient les sanctions. Il ne faut pas non plus en déduire que les 43 Etats n’ayant pas répondu avaient choisi de ne pas exécuter la résolution 661 (1990) du Conseil.

A propos des sanctions adoptées contre la Rhodésie, Philippe Wallaert avait constaté que la plupart des Etats n’avaient pas modifié leur législation, alors que cette modification était nécessaire pour assurer la réception de la résolution 253 (1968).¹¹⁸ Qu’en est-il pour le cas irakien ? Les Etats ayant répondu à l’appel du Secrétaire général ont-ils modifiés leur législation de manière à donner un plein effet aux sanctions adoptées par les résolutions 661 (1990) et 687 (1991) ?

Souhaitant préserver l’attention du lecteur, l’examen relatif à l’application des sanctions portera sur certains Etats plutôt que sur la totalité des Membres des Nations Unies. Les exemples étudiés témoignent de la dynamique générale qui est celle d’assurer l’exécution des résolutions du Conseil de sécurité. Cet examen est l’occasion de démontrer, comme le soulevait le représentant cubain au Conseil, que la résolution 661 (1990) a été un moyen : « d’approuver certaines sanctions qui ont été déjà imposée unilatéralement par les principaux pays développés de ce monde¹¹⁹ ».

Plus particulièrement, l’étude démontre que les sanctions économiques ont été encouragées par les Etats-Unis d’Amérique. Dans une lettre adressée au Secrétaire général des Nations Unies, les Etats-Unis annonçaient que : « Le 2 août 1990, *dès avant l’adoption de la résolution 661 (1990)*, le Président des Etats-Unis a [vait] promulgué deux décrets imposant un embargo économique général contre l’Iraq et gelant les biens des gouvernements irakien et koweïtien¹²⁰ » (nous soulignons).

¹¹⁷ Rapport du Secrétaire général sur l’application de la résolution 661 (1990) (S/21715), paragraphe 6

¹¹⁸ Philippe Wallaert, *op. cit.*, page 232-237, plus précisément l’exemple de la Belgique, développé à la page 233. L’auteur démontre que certaines des dispositions de la résolution 253 (1968) nécessitait l’intervention du pouvoir législatif, et qu’elle n’a jamais eu lieu.

¹¹⁹ Procès-verbal des débats lors de l’adoption de la résolution 661 (S/PV.2933), p. 24

¹²⁰ Lettre, datée du 15 août 1990 (S/21525), voir les annexes I et II

Contrairement à la Chine qui s'était contentée d'adopter un embargo sur les armes contre l'Irak le 2 août 1990¹²¹, les Etats-Unis avaient directement adopté un embargo économique global. L'article 2 du décret présidentiel numéro 12722 prévoyait une série d'interdiction dans des termes quasiment identiques que ceux de la résolution 661 (1990) : « l'achat par toute personne physique ou morale des Etats-Unis de biens destinés à être exportés d'Irak dans un pays tiers¹²² » était interdit, ainsi que « l'exécution par toute personne physique ou morale des Etats-Unis de contrats au profit d'une entreprise industrielle ou d'une autre entreprise à but lucratif ou d'un projet gouvernemental en Irak ». Plus largement, l'article 2(h) interdisait « toute opération d'une personne physique ou morale des Etats-Unis ayant pour effet ou pour but de contrevenir aux interdictions énoncées dans le présent décret ou de les tourner ».

L'article premier dudit décret imposait le gel des biens et avoirs irakiens, avant que les Etats-Unis y aient été invité par le paragraphe 9(a) de la résolution 661 (1990). Il est intéressant de noter qu'aucun des décrets états-uniens, contrairement à la résolution 661 (1990), ne prévoyait d'exemptions humanitaires.

D'autres éléments tendent à démontrer que l'adoption de la résolution 661 (1990) a été influencée par les Etats-Unis. Lors des discussions préalables, la délégation cubaine affirmait que le projet de résolution dont le Conseil était saisi le 4 août 1990 était : « une version presque identique à celle que nous avons reçue par télétype de la Mission des Etats-Unis à 5h48 le vendredi 3 août¹²³ ». Bien qu'il soit impossible de démontrer la véracité d'une telle affirmation, l'étude de l'application des sanctions tend vers la reconnaissance d'une influence des Etats-Unis.

D'abord, seuls les Etats-Unis ont adopté ces sanctions avant que le Conseil n'ait décidé d'agir en vertu de l'article 41 de la Charte. Si les Communautés européennes ont condamné l'invasion du Koweït le 4 août 1990, celles-ci n'ont adopté des sanctions contre l'Irak qu'au 8 août 1990 avec le règlement (CEE) n°2340/90 du Conseil¹²⁴. Le Royaume-Uni n'a réagi à l'invasion du Koweït qu'en décidant de donner effet aux résolutions du Conseil « à 0 heure le 8 août, interdis[ant] l'importation au Royaume-Uni de tous produits (...) en provenance d'Iraq

¹²¹ Lettre, datée du 22 août 1990, adressée au Secrétaire général par le Ministre chinois des affaires étrangères (S/21594), paragraphe II : « Le 2 août, le porte-parole du Ministère des affaires étrangères a annoncé la suspension des ventes d'armes à l'Iraq. »

¹²² Le décret est disponible en ligne : <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12722.pdf>

¹²³ Procès-verbal, *op. cit.*, page 25

¹²⁴ Règlement disponible en annexe de la lettre adressée par les Communautés au Secrétaire général (S/21612), et reprend dans des termes identiques la résolution 661 (1990).

ou du Koweït et l'exportation de tous produits vers ces pays sans licence¹²⁵ ». La Chine a elle aussi attendu le 7 août avant d'étendre l'embargo sur les armes aux produits économiques¹²⁶. Le constat est le même lorsque l'on étudie les lettres d'Etats africains, arabes, et sud-américains¹²⁷ : ces derniers ont attendu la résolution 661 (1990) avant d'agir.

S'il existait une volonté commune à assurer l'exécution des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité, il semble que celle-ci ait été appuyée par les Etats-Unis auprès de nombreux Etats. Que ce soit à travers l'action du Conseil de sécurité, ou unilatéralement – comme le soulignait Cuba. L'influence des Etats-Unis sur l'efficacité des sanctions adoptées contre l'Irak n'est pas à sous-estimer. Madame Lisa Martin démontre que l'efficacité des sanctions économiques dépend de la pression exercée par les auteurs de ces sanctions aux fins d'assurer leur application. Celle-ci appuie son postulat à la lumière d'études de cas, démontrant l'influence des Etats-Unis et du Royaume-Uni dans divers cas, donc celui concernant l'Irak¹²⁸. Cette observation permet de nuancer le constat d'une (re)naissance de la communauté internationale, ou du « nouvel ordre mondial¹²⁹ », incarnés par la réaction du Conseil à l'invasion du Koweït.

Fondamentalement, il reste que l'efficacité des sanctions adoptées contre l'Irak découlait d'une volonté commune – renforcée ou contrainte par les Etats-Unis ou non – qui se traduisait par une application multilatérale concertée et harmonieuse de ces sanctions. A cet égard, il semble important de souligner que de nombreux Etats avaient continué à appliquer les sanctions malgré le coût que cette application représentait. A lui seul, ce fait témoigne d'une volonté d'exécuter les sanctions imposées à l'Irak.

¹²⁵ Note verbal datée du 15 août 1990, adressée au Secrétaire général par la mission permanente du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auprès de l'ONU (S/21531), page 1

¹²⁶ S/21594, *op. cit.*, para. III et IV

¹²⁷ A titre d'exemples, le Mexique adopte le 6 août 1990 un décret transposant en droit interne la résolution 661 (1990) (disponible en annexe de la lettre S/21605) ; L'Ethiopie a annoncé avoir « adressé des instructions ayant force obligatoire aux ministères, organismes et autres institutions concernés de la République, afin qu'ils appliquent intégralement et scrupuleusement les dispositions de la résolution 661 (1990) du Conseil » le jour même de son adoption (lire S/21584, annexe, page 2) ; La Jordanie a opéré de la même façon (lire annexe de la lettre S/21614). Bien sûr, ces déclarations ne permettent pas de déterminer avec précision les modalités de réception des résolutions du Conseil de sécurité

¹²⁸ Pour plus de détails sur le rôle des Etats-Unis dans l'application effective de sanctions multilatérales, voyez : Lisa Martin, « *Coercive cooperation, explaining multilateral economic sanctions* », Paperback (1994) pp. ; Ainsi que Dursun Beksun, « Economic sanctions and human security : the public health effect of economic sanctions », in: *Foreign Policy Analysis*, Vol. 7, No. 3, juillet 2011. Ce dernier soulève que les sanctions ont un impact plus fort sur la santé des populations lorsque les Etats-Unis sont les émetteurs des sanctions

¹²⁹ Voyez *supra*, note 78

2. L'application de l'article 50 de la Charte

L'article 50 stipule que :

« si un Etat est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre Etat, qu'il soit ou non Membre des Nations Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures, a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés »

L'existence de cette voie de recours s'explique par le fait qu'une application effective des sanctions peut être l'origine de certaines difficultés économiques auprès des Etats autres que celui qui est visé. Un Etat peut en effet avoir des liens commerciaux avec l'Etat ciblé et perdre les avantages négociés avec ce dernier. Contraint de devoir échanger avec d'autres partenaires selon des tarifs moins avantageux, l'Etat qui n'est pourtant pas directement visé par les mesures adoptées par le Conseil de sécurité subira directement les effets de l'embargo économique.

L'article 50 offre donc la possibilité de se tourner vers le Conseil afin de résoudre ces difficultés. La mise en œuvre du mécanisme qu'offre cet article n'est possible que si deux conditions sont remplies : il faut que l'Etat soit confronté à des difficultés économiques, qui sont le fait de l'exécution d'une mesure adoptée par le Conseil de sécurité.

Le rapport annuel du 26 août 1996 du Comité des sanctions, liste l'ensemble des Etats ayant eu recours au dit article¹³⁰. Le Comité précise que « c'était la première fois dans l'histoire de l'Organisation des Nations Unies que les Etats étaient si nombreux à invoquer l'article 50 de la Charte¹³¹ ». Le préjudice allégué par les vingt-et-un Etats était élevé : plus de trente milliards de dollars chacun¹³². La totalité des Etats ayant eu recours à l'article 50 ont appliqué les sanctions des Nations Unies, et ont continué de les appliquer malgré le coût qu'elles représentaient. Le constat d'une application multilatérale des sanctions en ressort renforcé.

Ensuite, l'on doit souligner la coopération d'au moins deux Etats voisins de l'Irak : à savoir la Jordanie et la Turquie. Comme le rapporte monsieur Siegel : « *To make sanctions effective,*

¹³⁰ S/1996/700, *op. cit.*, paragraphe 101 : Bangladesh (S/21856), Bulgarie (S/21576), Djibouti (S/22209), Inde (S/21711), Jordanie (S/21620), Liban (S/21686), Mauritanie (S/21818), Pakistan (S/21776), Philippines (S/21712), Pologne (S/21808), République arabe syrienne (S/22193), Roumanie (S/21643), Seychelles (S/21891), Soudan (S/21930), Sri Lanka (S/21710), Ex-Tchécoslovaquie (S/21750), Tunisie (S/21649), Uruguay (S/21775), Viet Nam (S/21821), Yémen (S/21748), ex-Yougoslavie (S/21618).

¹³¹ *Ibid*, paragraphe 102.

¹³² *Ibid*, paragraphe 101 ; Le rapport annuel du 10 juin 2002 (S/2002/647) mentionne, au paragraphe 53, que l'Inde estime avoir perdu 25 à 30 milliards de dollars en raison de l'application des sanctions.

*get neighboring nations involved*¹³³ ». Si l'expérience rhodésienne fut un échec de ce point de vue-là à raison de l'assistance de l'Afrique du Sud déjà mentionnée, il est apparent que l'embargo global adopté contre l'Irak ne présente pas cet inconvénient. L'accusation de contrebandes de produits pétroliers¹³⁴ n'a pas suffi à offrir à l'Irak une échappatoire semblable à celle qu'offrait l'Afrique du Sud et le Portugal à la Rhodésie¹³⁵.

Enfin, il n'est pas inopportun de souligner que le recours à l'article 50 de la Charte n'avait pas permis d'offrir de réelles solutions aux Etats demandeurs. Certains Etats comme la Turquie¹³⁶, demandaient à bénéficier de dérogations afin de pouvoir importer du pétrole ou d'autres produits¹³⁷ auprès de l'Irak. Ces demandes ont toujours été refusées par le Comité des sanctions, faute de consensus, avec l'exception notable de la Jordanie. Le Comité a tenté de trouver des solutions pour d'autres Etats, en proposant par exemple un programme de pétrole contre blé iraquien, « compte tenu de la production excédentaire de blé indien »¹³⁸. Ces propositions interviennent tardivement, en 2001, après que le Conseil de sécurité ait décidé de lever le plafond du Programme pétrole contre nourriture¹³⁹.

En-dehors des recommandations du Comité, ce dernier avait engagé « tous les Etats à fournir immédiatement une assistance technique, financière et matérielle à cette fin, [en invitant] les organes compétents et les institutions spécialisées des NU, notamment les organismes de financement internationaux et les banques régionales de développement, à revoir dans le même sens leur aide au pays considéré¹⁴⁰ ». Cet appel restera sans réponse¹⁴¹. En témoigne une lettre des vingt-et-un Etats ayant mis en œuvre l'article 50 de la Charte, dans laquelle ils affirmaient que : « Les problèmes affectant ces pays persistent et parfois même se sont aggravés, tandis que les appels lancés comme suite aux recommandations du Comité du Conseil de sécurité et

¹³³ Adam B. SIEGEL, « Enforcing sanctions : a growth industry », in: *NWCR*, Vol. 46, No. 4 (automne 1993), p. 133

¹³⁴ Voyez *supra*, note 110

¹³⁵ La question de la contrebande pétrolière fait l'objet de développements dédiés dans la seconde partie

¹³⁶ La première demande formulée par la Turquie l'a été courant 1997 (cf S/1998/1239 para. 64), et sera à l'ordre du jour du Comité pendant cinq années, pour finalement n'être jamais réglée car : « Le Comité n'est pas parvenu à un consensus sur cette question et a décidé d'en poursuivre l'examen lors de consultations officieuses. » (Cf S/2003/300, para. 65) Celle-ci aura été en examen jusqu'à la levée des sanctions en 2003.

¹³⁷ A titre d'exemples, le Maroc demandait à pouvoir importer du soufre iraquien, ce à quoi le comité répond que : « L'Irak ne possédait pas nécessairement les installations nécessaires pour l'exporter à partir du terminal de Mina-al-Bakr. » (Cf S/1998/1239 para. 65)

¹³⁸ S/2002/647, *op. cit.*, para. 53

¹³⁹ La résolution 1284 (1999) para. 15 permet au Gouvernement irakien d'exporter un volume illimité de pétrole dans le cadre du programme pétrole contre nourriture adopté par la résolution 986 (1995)

¹⁴⁰ Rapport annuel du Comité des sanctions (S/1996/700), *op. cit.*, para 106

¹⁴¹ La question des difficultés d'application de l'article 50 a fait l'objet de développements approfondis lors du colloque dirigée par Vera Gowlland-Debbas, *op. cit.*, pp. 325-348

adressés à toutes les parties intéressées par le SG n'ont pas suscité une réaction à la mesure des besoins urgents des pays affectés¹⁴² ».

L'objet de la présente étude n'est pas de démontrer l'inutilité de l'article 50 de la Charte, puisque cette question a été largement étudiée¹⁴³, mais plutôt de souligner que sa mise en œuvre par autant d'Etats révèle l'application multilatérale des sanctions. Ce constat, bien que factuel, s'explique largement par le cadre juridique mis en place par le Conseil de sécurité permettant d'encadrer autant que possible le respect de l'embargo contre l'Irak.

Second paragraphe : Le cadre juridique de l'application multilatérale des sanctions

Le moyen juridique le plus efficace pour assurer le respect de l'embargo a très probablement été la création de la Force multinationale d'interception par le Conseil de sécurité (A), qui a permis d'assurer la coopération des Etats Membres des Nations Unies (B).

A. La création d'une Force multinationale d'interception

Avec l'adoption de la résolution 665 (1990), « *for the first time of its history, the Security Council authorized the use of military action to enforce mandatory sanctions against a member state of the United nations*¹⁴⁴ ». Dans ces conditions, il est possible d'arguer que le Conseil avait adopté un blocus maritime en vertu de l'article 42 de la Charte (1). Cette qualification n'est pas sans conséquences (2).

1. Un blocus maritime adopté en vertu de l'article 42 de la Charte

Afin de déterminer la base juridique de la résolution 665 (1990), il s'agit de l'interpréter grâce aux outils identifiés par la Cour internationale de Justice dans son avis du 22 juillet 2010 relatif au Kosovo¹⁴⁵. Dans cet avis, la Cour affirme que les règles relatives à l'interprétation des traités stipulées aux articles 31 et 32 de la Convention de Vienne peuvent « fournir certaines

¹⁴² Lettre du 22 mars 1991 (S/22382), dont les propos sont relatés au paragraphe 108 du rapport cité à la note 141

¹⁴³ Sur cette question, voyez par exemple Jeremy Carver, Jenine Hulsman, « The role of article 50 of the UN Charter in the search for international peace and security », in: *ICLQ*, Vol. 49, No. 3 (Juillet 2000), p. 577. Ces auteurs démontrent que l'article 50 peut seulement être une obligation de moyen et non de résultat à la charge du Conseil de sécurité. Une obligation de résultat réduirait l'efficacité des sanctions économiques. S'il fallait compenser chaque Etat affecté par elles, le manque à gagner serait tellement important que le Conseil n'adopterait plus de telles sanctions.

¹⁴⁴ Michael R. Sklaire, « The Security council blockade of Iraq : conflicting obligations under the United Nations Charter and the fourth Geneva convention », in: *American University International Law Review*, vol. 6, n°4 (1991), p. 613

¹⁴⁵ CIJ, « conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo », avis du 22 juillet 2010, *Rec. 2010*, p. 403

indications¹⁴⁶ » sur le sens à attribuer à une résolution du Conseil de sécurité. Mais la Cour ajoute aussitôt que : « compte tenu des différences qui existent entre les instruments conventionnels et les résolutions du Conseil de sécurité, d'autres éléments doivent aussi être pris en considération aux fins de l'interprétation de ces dernières¹⁴⁷ ».

Ainsi : « la Cour peut être amenée à examiner certaines déclarations faites par les représentants d'Etats Membres du Conseil de sécurité à l'époque de leur adoption ou d'autres résolutions de ce dernier ayant trait à la même question, ainsi qu'à se pencher sur la pratique ultérieure des organes pertinents de l'Organisation des Nations Unies et des Etats à l'égard desquels les résolutions en question ont une incidence¹⁴⁸ ».

Le Professeur Sur semble reprendre cette jurisprudence lorsqu'il affirme que les commentaires article par article de la Charte seraient superflue, puisque le Conseil ne lit pas lui-même ladite Charte « avec des lunettes de notaire, voire de juge ou d'avocat ». Doit-on pour autant abandonner nos lunettes de juriste à la lecture de la résolution 665 (1990) ? Un tel choix n'est pas désirable, d'autant que la question de la base juridique des opérations d'interception maritime fait l'objet de controverses en doctrine¹⁴⁹.

Tandis que le paragraphe 2 de la résolution 678 (1990) « *autorisait* » les Membres « à prendre toutes mesures nécessaires », le premier paragraphe de la résolution 665 (1990) « *demande* » aux Membres déployant des forces navales de « prendre des mesures qui soient en rapport avec les circonstances du moment selon qu'il sera nécessaire¹⁵⁰ » (nous soulignons). Dans le premier cas, il est apparu comme une évidence que le Conseil agissait de manière à permettre aux Membres de déroger au principe de prohibition du recours à la force, contenu à l'article 2(4) de la Charte des Nations Unies. On ne peut pas *autoriser* un sujet de droit à exercer un droit qu'il pouvait déjà exercer sans restriction. L'autorisation suppose l'existence d'une interdiction.

Le fait de demander à un Etat, comme le fait la résolution 665 (1990), de prendre certaines mesures revient cependant à enquérir le soutien dudit Etat par l'exercice de droits qu'ils possèdent déjà en vertu de la résolution 661 (1990). Le raisonnement serait celui-ci : aux fins d'application des mesures adoptées par le Conseil en vertu de l'article 41, un Etat peut recourir

¹⁴⁶ *Ibid*, page 442, paragraphe 94

¹⁴⁷ *Ibid*

¹⁴⁸ *Ibid*

¹⁴⁹ Voir le chapitre 5 consacré par Martin Fink dans sa thèse, *op. cit.*, pp 74-102 ; ou encore l'intervention du professeur Alfred H.A. Soons, « Enforcing the economic embargo at sea », lors du colloque dirigée par la professeure Vera Gowlland-Debbas, *op. cit.*, pp. 307-324

¹⁵⁰ Résolution 665 (1990), paragraphe 1

à la force. Si un Etat ne recourait pas à la force alors que ce recours était nécessaire pour assurer l'application de la résolution 661 (1990), celui-ci violerait son obligation d'exécuter les résolutions du Conseil de sécurité en vertu de l'article 25 de la Charte.

Cet argument n'est recevable qu'à la condition qu'on interprète l'article 25 précité comme obligeant un Etat à empêcher la violation de l'embargo par l'Etat ciblé *et* par les autres Etats Membres. Ce serait probablement trop en attendre des Membres des Nations Unies. C'est pour cette raison que la résolution 665 (1990) ne s'adresse pas à tous les Etats Membres, mais seulement « aux Etats Membres qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien ». L'obligation positive, tenant à garantir le respect de l'embargo, doit avoir été acceptée par le Membre des Nations Unies.

Doit-on en conclure que l'adoption de sanctions économiques, en particulier la mise en place d'un embargo global, permet de recourir à la force sur le fondement de l'article 41 ? Cela pourrait expliquer pourquoi le Conseil ne mentionne pas le cadre dans lequel sa résolution 665 (1990) s'inscrit. Ce dernier se contente de rappeler dans son préambule qu'il avait été décidé « dans la résolution 661 (1990), de prendre des sanctions économiques conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ». Le Professeur Joe Verhoeven tirait de la résolution 665 (1990) une simple « mesure particulière de police maritime dérogeant aux règles ordinaires du droit de la mer (...) ; ce n'est pas un emploi unilatéral de la force, contraire en principe à l'article 2(4) de la Charte, qui est autorisé¹⁵¹ ».

Certains éléments imposent cependant le constat inverse. La résolution 665 (1990) demande : « aux Etats intéressés de coordonner les mesures qu'ils prendront en application des paragraphes ci-dessus, en faisant appel, en tant que besoin, aux mécanismes du Comité d'état-major¹⁵² ». En vertu des articles 44 à 47 de la Charte, ce Comité ne possède un rôle que lorsque le Conseil autorise les Etats à recourir à la force. Le Conseil de sécurité n'impose-t-il pas un blocus maritime à l'encontre de l'Irak, dans les conditions justement fixées par l'article 42 de la Charte ?

Aux fins d'interprétation de cette résolution, et comme le suggère l'avis précité de la CIJ, observons certaines déclarations des Etats lors de son adoption. A cet égard, le Yémen, rejoint par Cuba, affirme s'opposer à l'adoption de la résolution 665 (1990) en raison du fait que celle-ci autorise le recours à la force¹⁵³. La Colombie approuve quant à elle le projet de résolution, en

¹⁵¹ Joe VERHOEVEN, *op. cit.*, page 167

¹⁵² Résolution 665 (1990), para. 4

¹⁵³ S/PV.2938, page 5: « Nous estimons que le projet de résolution S/21640 procède trop rapidement en ce qui concerne le recours à la force pour imposer les dispositions de la résolution du Conseil de sécurité sur l'embargo » ;

précisant ne pas se « leurrer : lorsque le Conseil votera le projet de résolution, il mettra en place un blocus naval, même s'il ne le dit pas, et qu'il – même si le Conseil ne le dit pas non plus – agit en vertu de l'article 42 de la Charte¹⁵⁴ ».

A l'inverse, les Etats-Unis parlent d'une autorisation de recourir à une « force minimale¹⁵⁵ », proche de la notion de pouvoir de police énoncée plus haut. La France semble rejoindre les Etats-Unis lorsqu'elle précise que ladite résolution « ne doit pas être comprise comme un blanc-seing pour un usage indiscriminé de la force. Il s'agit de faire respecter la décision sur l'embargo qui s'impose à tous¹⁵⁶ ». Si l'ensemble de ces déclarations imposent de constater que celle-ci permet de recourir à la force, les divergences entre les Etats ne permet pas de déterminer avec précision la base sur laquelle se fonde la résolution. Le Commandant Fink estime que la position de la doctrine a même été d'y voir un article 41½, entre l'article 41 et 42¹⁵⁷.

S'il est admis que les opérations de maintien de la paix du Conseil de sécurité sont le fait d'un Chapitre VI bis¹⁵⁸, il semble inopportun de transposer un tel raisonnement à l'autorisation d'intercepter les navires maritimes afin de garantir l'application d'un embargo. Appelons un chat, un chat. Dès qu'il est possible d'intercepter, par la force si nécessaire, des navires à destination du pays ciblé par les sanctions économiques, il ne s'agit plus d'un embargo mais d'un blocus. L'article 42 prévoit explicitement que le recours à la force peut comprendre « des mesures de blocus ». Pourquoi la résolution 665 (1990), qui prévoit objectivement un blocus, ne pourrait pas avoir pour base l'article 42 de la Charte ?

2. Les conséquences de la qualification de blocus maritime

La principale raison des résistances à qualifier la situation en Irak de blocus naval réside dans les conséquences de cette qualification. Comme le souligne à nouveau Michael Sklaire : « *calling the action a military 'blockade' could invoke claims that the situation had become an armed conflict, requiring adherence to the laws of warfare and restricting the extent of the embargo's scope to protect civilians*¹⁵⁹ ».

Le Cuba s'oppose à cette résolution car le « Conseil de sécurité n'a toujours pas déterminé que les mesures qu'il avait décidé d'adopter antérieurement se sont avérées inadéquates ». (Page 7)

¹⁵⁴ *Ibid*, page 11

¹⁵⁵ *Ibid*

¹⁵⁶ *Ibid*, page 17

¹⁵⁷ Martin Fink, *op. cit.*, p. 105 : « The different views in this debate have led to conclusions that maritime embargo operations are based on '41½ resolution' or were found to be venturing in uncharted waters halfway between economic sanctions and military enforcement ».

¹⁵⁸ Voyez L. Pierry, « Du chapitre VI au chapitre VII : vers des OMP plus robuste ? » in: *Le recours à la force autorisé par le Conseil de Sécurité*, Paris, Pedone (2014), pp. 77-102

¹⁵⁹ Michael Sklaire, *op. cit.*, p. 616

Martin Fink rapporte que c'est pour cette raison que le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis James A. Baker aurait choisi de parler d'interception maritime plutôt que de blocus. Ce dernier aurait souhaité éviter ce terme puisqu' : « *under international law those terms can be interpreted as acts of war* ». ¹⁶⁰

A la lumière de l'ensemble de ces éléments, il convient de constater l'imposition d'un blocus par le Conseil de sécurité. La conséquence de cette constatation – l'application du droit international humanitaire – aura son importance dans la seconde partie du mémoire. Il convient d'abord d'examiner l'efficacité de la Force. Celle-ci assure l'application multilatérale des sanctions en interprétant la résolution 665 (1990) comme lui autorisant de recourir à la force.

B. L'efficacité de la Force à assurer le respect de l'embargo

Comme le rapporte Michael Sklaire, les agents des Etats-Unis en Irak ont immédiatement défendu l'interprétation de la résolution 665 (1990) comme autorisant de recourir à la force ¹⁶¹. L'efficacité des sanctions est intrinsèquement liée à cette interprétation.

Lois E. Fielding affirmait que : « *The interception provides a controlled, limited, and highly precise enforcement tool which is reasonable and acceptable to the world community* ¹⁶² ». Dit autrement, le recours à la force navale dirigée par la coalition était perçu par le Conseil comme un instrument nécessaire, et proportionné, à l'exécution des sanctions.

Pour se convaincre de la nécessité de cet instrument, comparons à nouveau le cas de la Rhodésie avec celui de l'Irak. Dans le premier cas, l'absence d'autorisation par le Conseil de sécurité permettant aux Etats de « prendre des mesures qui soient en rapport avec les circonstances du moment selon qu'il sera nécessaire » a eu des conséquences sur l'inefficacité des sanctions. Un événement en particulier, impliquant le pétrolier Joanna-V révèle les faiblesses des mesures adoptées par le Conseil.

Le Royaume-Uni ne pouvait pas forcer l'inspection du pétrolier à destination de la Rhodésie ¹⁶³, en l'absence d'autorisation de recourir à la force. Ce dernier était donc dans

¹⁶⁰ Martin Fink, *op. cit.*, page 47

¹⁶¹ Michael Sklaire, *op. cit.*, page 612, rapporte un article du New York Times, « Confrontation in the Gulf », du 26 août 1990 et qui cite l'ambassadeur des Etats-Unis en Irak, Thomas Pickering. Ce dernier affirmait que le Conseil de sécurité avait rédigé la résolution 665 (1990) comme permettant d'utiliser la force dans certaines circonstances qui n'étaient pas définies.

¹⁶² Lois E. FIELDING, « Maritime interception : centerpiece of economic sanctions in the New World Order », in: *Louis. LR*, vol. 53, n°4, p. 1227

¹⁶³ Philippe Wallaert, *op. cit.*, p. 221, décrit l'événement en ces termes : « en avril 1966, un incident révéla ouvertement l'insuffisance des mesures adoptées, lorsqu'une frégate britannique intercepta en haute mer un tanker grec transportant une cargaison de pétrole destinée à la Rhodésie (affaire du Joanna V). Le pétrolier refusa d'exécuter l'ordre de changer sa route, reçu du navire britannique. » En raison de l'absence d'autorisation accordée

l'impossibilité d'assurer le respect de l'embargo pétrolier. C'est cette affaire qui a motivé l'adoption de la résolution 221 (1966) mentionnée précédemment, puisqu'elle autorise le Royaume Uni à intercepter, par la force si nécessaire, les navires à destination de la Rhodésie. Celle-ci vise expressément le pétrolier Joanna-V en son cinquième paragraphe.¹⁶⁴

Impossible de ne pas rejoindre la conclusion de Monsieur Siegel : « *The record seems clear, Embargo patrols are ineffective without the right to use force, if necessary, to stop ships*¹⁶⁵ ». L'on comprend mieux pourquoi la résolution 665 (1990) constitue le premier mandat exprès accordé aux Etats Membres ayant déployé des forces navales de faire respecter l'ensemble de l'embargo.

Un exemple énoncé par Lois E. Fielding témoigne de l'efficacité de la Force multinationale d'interception. Le 26 décembre 1990, un navire-cargo irakien se dirigeant vers Basra, refuse de ralentir afin d'être inspecté par les autorités de la Force. Les Etats-Unis ont alors envoyé un hélicoptère de la Navy, afin d'envoyer une équipe de Marine et de SEALs sur le navire irakien. Après avoir trouvé du lait, riz, huile de cuisine ainsi que du sucre, le navire a été détourné pour violation des sanctions onusiennes¹⁶⁶.

Ce cas n'est évidemment pas isolé, et les rapports annuels du Comité des sanctions démontrent l'efficacité avec laquelle la Force multinationale d'interception permet d'assurer le respect de l'embargo institué par la résolution 661 (1990). Au 1^{er} juillet 1998, la Force avait réalisé un peu plus de 24 300 enquêtes sur différents navires, dont 10 900 avaient été arraisonnés pour inspection. Sur ces 10 900 navires, 634 ont été déroutés après avoir constaté qu'ils transportaient des marchandises illicites à destination de l'Irak¹⁶⁷. Pour la seule année 1997, seulement 34 navires ont été déroutés, contre 61 pour l'année 1996¹⁶⁸. Après une légère augmentation de la contrebande pétrolière en 2000¹⁶⁹, la tendance reste à la baisse depuis au moins 1995.¹⁷⁰ Il reste que les enquêtes demeurent toujours aussi importantes, avec un peu plus

par le Conseil de sécurité de déployer des forces navales et de recourir à la force, le navire britannique n'a pas pu empêcher la livraison de pétrole à la Rhodésie.

¹⁶⁴ La résolution : « habilite le Royaume-Uni à saisir et à détenir le pétrolier connu sous le nom de Joanna-V lors de son départ de Beira, dans le cas où sa cargaison de pétrole aurait été déchargée dans ce port. »

¹⁶⁵ Adam B. Siegel, *op. cit.*, p. 132

¹⁶⁶ Lois E. Fielding, *op. cit.*, pp. 1191-1192

¹⁶⁷ S/1998/1239, *op. cit.*, par. 74

¹⁶⁸ *Ibid.*, ainsi que S/1997/672, *op. cit.*, par. 49

¹⁶⁹ S/2001/738, *op. cit.*, par. 45

¹⁷⁰ En l'absence de rapport annuel antérieur à l'année 1995, nous ne pouvons pas déterminer avec précision à partir de quand les arraisonnements ont commencé à diminuer. Le rapport de 2003 (S/2003/300), en son paragraphe 60, fait état d'une : « importante réduction des exportations illégales de pétrole irakien par voie maritime au cours de l'année écoulée »

de 1 000 enquêtes par an depuis au moins 1995.¹⁷¹ A condition que ces chiffres soient fiables¹⁷², plusieurs constatations peuvent être dégagées : la Force multinationale d'interception a été très active, dissuadant les livraisons de contrebande. On peut facilement expliquer la réduction des navires déroutés à la lumière des chiffres présentés. La Force ne réduisant pas le volume des enquêtes et arraisonnements malgré la réduction des violations de l'embargo, celle-ci dissuade les navires qui seraient tentés de passer entre les mailles du filet.

Ce mécanisme traduit une volonté, nettement plus affirmée que dans le cas de la Rhodésie, de s'assurer du respect de l'embargo par les autres Etats. En raison de l'obligation d'exécuter les résolutions du Conseil de sécurité, certains Etats n'hésitent pas à jouer un rôle de gendarme que le Comité des sanctions ne s'est pas vu attribuer. La logique du Conseil est de considérer que l'obligation d'exécuter les sanctions passe par ce rôle de gendarme, que ce soit sur mer ou dans les airs¹⁷³.

Tout en se situant dans la continuité des sanctions adoptées contre la Rhodésie, celles adoptées à l'encontre de l'Irak profitent du contexte favorable de la fin de la guerre froide afin d'adopter des sanctions globales, dont l'application multilatérale est à la fois assurée par la volonté collective des Membres, ainsi que par leur régime juridique (notamment le blocus). C'est parce que le blocus économique imposé à l'Irak voit son application par l'ensemble des Etats Membres encadrée, qu'il a eu des conséquences désastreuses sur la population irakienne, qu'il s'agit maintenant d'examiner.

¹⁷¹ Le rapport de 1996 (S/1996/700) fait état, en son paragraphe 82, de 22 000 enquêtes au total depuis 1990 ; Le rapport de 1997 (S/1997/672) évoque 23 000 enquêtes au paragraphe 49 ; Tandis que le rapport de 1998 (S/1998/1239) souligne à son tour 24 300 enquête au paragraphe 74. Les rapports suivants ne rapportent plus de chiffres précis, mais se bornent à constater une nette réduction de la contrebande, à l'exception de l'année 2000 comme il a déjà été dit.

¹⁷² La fiabilité de ces chiffres n'est jamais remise en question par les rapports, sauf dans celui de 2003 (S/2003/300) dont le paragraphe 54 souligne que : « La Trésorerie de l'ONU a confirmé que le nombre de navires ainsi saisis ou déroutés était bien supérieur au nombre de dépôts effectués au compte séquestre créé par la résolution 778 ». Deux hypothèses sont alors possibles : soit les dépôts étaient en règle avant 2002, soit le rapport de 2003 met en lumière une pratique qui courait depuis plus longtemps. Nous supposons que si la pratique avait été antérieure à 2002, le Comité en aurait eu connaissance plus tôt. C'est pourquoi nous préférons supposer que les chiffres sont fiables.

¹⁷³ Le premier paragraphe de la résolution 670 (1990) « confirme que la résolution 661 (1990) s'applique à tous les moyens de transport, y compris les aéronefs. » Une fois encore, le Conseil de sécurité décide, au paragraphe 5 : « que chaque Etat prendra toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que tout aéronef immatriculé sur son territoire (...) se conforme aux dispositions de la résolution 661 (1990) et de la présente résolution. »

Chapitre II : L'impact des sanctions économiques globales sur la population irakienne

L'effet des sanctions économiques globales sur la population irakienne à partir de leur adoption le 6 août 1990 (**première section**) a motivé la création du programme pétrole nourriture qui devait répondre aux besoins essentiels de la population. Il s'agira d'examiner le fonctionnement du programme et les obstacles rencontrés (**seconde section**).

Section 1 : Les effets des sanctions sur la population depuis leur adoption le 6 août 1990 (résolution 661)

Non seulement l'examen des effets des sanctions sur la population portera sur la période de leur imposition – 1990 à 2003 – (**premier paragraphe**), mais il portera aussi sur les répercussions ultérieures injustifiées depuis 2003 (**second paragraphe**).

Premier paragraphe : Pendant la période de leur imposition (1990-2003)

Que ce soit avant la création du programme pétrole contre nourriture (**A**), ou après (**B**), la situation humanitaire n'a eu de cesse d'inquiéter le Secrétaire général des Nations Unies.

A. La situation humanitaire antérieurement à la création du programme pétrole contre nourriture (1990-1997)

Il est possible de classer les effets des sanctions économiques selon deux catégories : socio-économique (**1**) et sanitaire (**2**)¹⁷⁴.

1. L'impact socio-économique

D'emblée, il faut souligner que les sanctions économiques ont plus de chances de fragiliser l'économie du pays ciblé si ce dernier est dépendant des exportations et importations. Le rapport Amorim – source principale de notre étude – rapporte à cet égard qu'en 1989, le pétrole représentait 60% du Produit International Brut (PIB) de l'Irak, et 95% de ses recettes en devises¹⁷⁵. Il s'en traduisait immanquablement que l'Irak : « dépendait énormément de l'extérieur et était très sensible aux fluctuations des prix du pétrole¹⁷⁶ ». C'est à raison que le

¹⁷⁴ Cette classification est empruntée à Farideh Shaygan, dans sa thèse dirigée par Paul Tavernier, relative à « *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire* », éditions Bruylant (2008), pp. 86-96.

¹⁷⁵ *Rapport de la deuxième Commission d'évaluation créé en application de la note du Président du Conseil de sécurité en date du 30 janvier 1999 (S/1999/100), concernant la situation humanitaire actuelle en Irak (S/1999/356)*, p. 24, par. 11. La Commission est communément appelée « Commission Amorim », du nom du Ministre des affaires étrangères brésilien chargé de la superviser.

¹⁷⁶ *Ibid*

rapport en déduit que la vulnérabilité de l'Irak aux sanctions s'explique largement de sa dépendance au marché extérieur.

Aussi, « jusqu'en 1990, la production nationale de produits alimentaires ne satisfaisait qu'un tiers de l'ensemble des besoins en aliments de base, *le reste étant couvert par les importations*¹⁷⁷ » (nous soulignons). Contraint d'importer ce qui manquait, l'Irak dépensait en moyenne « 2,5 milliards de dollars des Etats-Unis par an, et les années où la production était insuffisante, la facture pouvait atteindre 3 milliards¹⁷⁸ ». Les sanctions économiques entraînant une baisse importante des recettes disponibles pour l'Irak, il lui était devenu difficile de maintenir un tel niveau de dépenses chaque année en produits alimentaires. C'est notamment pour cette raison que le Gouvernement avait mis en place un système de ration alimentaire dès 1990. Ces rations, comme il sera démontré ensuite, s'avèreront insuffisantes : les premiers à en subir les effets sont évidemment la population.

Les sanctions, appliquées aussi rigoureusement, ne pouvaient qu'entraîner une détérioration de l'économie irakienne. Plusieurs chiffres méritent d'être mentionnés ici tant ils sont évocateurs.

Il résulte d'abord de l'embargo une baisse critique du PIB irakien : celui-ci passe de 71,3 milliards de dollars en 1990, à 25,6 milliards de dollars en 1991¹⁷⁹. Cette baisse significative s'accompagne d'un déclin vertigineux de la croissance annuelle de l'Etat : ce dernier était parvenu à obtenir une croissance exceptionnelle de 57,8%¹⁸⁰ en 1990, pour finalement décroître de 64% en 1991¹⁸¹. Le revenu par habitant disponible ne sera évidemment pas épargné par les sanctions économiques. Le rapport Amorim estimant que ce revenu était « tombé de 3 416 dollars des Etats-Unis en 1984 à 1 500 en 1991 ».

Alors que l'Irak était l'un des pays possédant des indicateurs socioéconomiques généralement supérieurs aux moyennes régionales et à celles des pays en développement, les sanctions le placent en-dessous des indicateurs propres aux pays moins avancés¹⁸².

¹⁷⁷ *Ibid*, par. 12

¹⁷⁸ *Ibid*

¹⁷⁹ Source : Banque mondiale, consultable en ligne :

<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IQ>

¹⁸⁰ *Ibid*

¹⁸¹ *Ibid*

¹⁸² *Ibid*, page 24, par. 11

2. L'impact sanitaire

En-dehors de ces effets quasi-immédiats sur l'économie du pays, les sanctions auront des effets dévastateurs sur les populations irakiennes, qui se révéleront progressivement¹⁸³.

Des effets considérables sur l'accès à la nourriture pour les populations irakiennes ont logiquement fait suite à l'imposition du blocus. Le rapport Amorim estime¹⁸⁴ que la disponibilité énergétique alimentaire par habitant et par jour, était de 3 120 kilocalories en 1989 contre 1 093 kilocalories entre 1994 et 1995. Le gouvernement irakien, conscient des difficultés nées des sanctions, avait mis en place un système de ration. Initialement, celles-ci atteignaient 1 295 kilocalories par personne et par jour¹⁸⁵.

L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (ou FAO sous son acronyme anglais), estime que l'apport énergétique d'une personne adulte doit en moyenne être de 2 414 kilocalories par jour¹⁸⁶. Si les besoins changent en fonction de la personne (entre un homme et une femme, entre une femme enceinte et une femme qui ne l'est pas etc), il demeure que la disponibilité énergétique alimentaire en Irak était loin de subvenir aux besoins de la population. Dans un rapport du 2 juin 1997, le Secrétaire général soulignait que ladite ration offerte par le Gouvernement ne couvrait que 50% des besoins caloriques journaliers¹⁸⁷. Surtout, une ration ne couvrait pas non plus les besoins en énergie, protéine, vitamine et en minéraux.

Il n'était pas possible pour une majorité de la population irakienne de combler l'absence de nourriture en raison de l'inflation des prix des produits. Le taux d'inflation en 1991 était de 181%¹⁸⁸ et elle était directement causé par le blocus économique. Les produits alimentaires se faisant rare, et la demande explosant, les prix ont atteint des montants exorbitants. A cet égard, il est estimé¹⁸⁹ que « les prix de détail des produits de première nécessité représentaient en

¹⁸³ La période considérée prend toujours comme point de départ les années antérieures à l'imposition des sanctions, mais cette fois l'on examinera les effets jusqu'en 1997. Si le Programme pétrole contre nourriture a été mis en place en 1996, les premières livraisons n'ont été réalisées qu'en 1997. Le Programme n'a pas pu avoir d'effets sur la population plus tôt. Plus précisément, le 20 mars 1997, la livraison couvrait seulement 29% de l'allocation totale de 804, 6 millions de dollars, allouée à la nourriture et autres bien liés. (Voyez rapport du Secrétaire général de la phase I du programme (S/1997/419), par. 19)

¹⁸⁴ Rapport Amorim, *op. cit.*, p. 24, par. 12 et p. 26 par. 19

¹⁸⁵ Rapport du FAO de 1999, dont la synthèse est disponible en ligne : <http://www.fao.org/nouvelle/2000/000904-f.htm>

¹⁸⁶ Lire « Mise à jour des paramètres relatifs à l'estimation des Besoins énergétiques minimums » (2008), p. 6, disponible en ligne :

http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/metadata/methologie_sousalimentation.pdf

¹⁸⁷ Rapport du Secrétaire général relatif à la Phase I du Programme pétrole-contre-nourriture (S/1997/419), p. 5, para. 16

¹⁸⁸ <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?langue=fr&codePays=IRQ&codeStat=F.P.CPI.TOTL.ZG&codeStat2=x>

¹⁸⁹ Rapport Amorim, *op. cit.*, p. 26, par. 19

moyenne 850 fois leur niveau de juillet 1990 ». Il était devenu économiquement impossible pour la population irakienne de subvenir à ses besoins. Ces derniers dépendaient des rations alimentaires distribuées par le gouvernement irakien.

Face à l'insuffisance de ces rations, l'augmentation des cas de malnutrition chez les enfants était inévitable. Ces derniers nécessitent certes des apports énergétiques quotidiens moins élevée que les adultes, mais ils subissent plus gravement les conséquences d'un régime alimentaire déficitaire en calories. La malnutrition concernait, en 1991, 12% des enfants de moins de cinq ans résidant dans le centre et le sud de l'Irak. En 1996, le taux de malnutrition a quasiment doublé pour atteindre 23%¹⁹⁰. Un rapport de l'UNICEF explique que si la malnutrition modérée reste stable, les risques de décès sont peu élevés¹⁹¹. La principale préoccupation sont alors les problèmes de croissance, qui touchent presque un quart des enfants irakiens en 1996.

La malnutrition aiguë présente davantage de dangers pour la santé des enfants. Toujours selon ce même rapport de l'UNICEF, cette forme de malnutrition est la cause principale de mortalité infantile dans les pays pauvres, ou dans le cas de l'Irak, d'un pays sous blocus¹⁹². En 1991, seulement 3% des enfants de moins de 5 ans résidant dans le centre et le sud de l'Irak étaient atteints de malnutrition aiguë. Tandis qu'en 1996, ce taux quadruplait pour toucher 11% des enfants.

Dans ces conditions, la mortalité infantile ne pouvait qu'augmenter pendant la période considérée. C'est sur ce point que l'évaluation fait l'objet de vives controverses. Un rapport de l'UNICEF publié en 1999 rapporte que la mortalité infantile touchait 66 naissances sur 1 000 en 1990, contre 118 pour 1 000 en 1991¹⁹³. Une étude menée par Harvard en 1990 estime que la mortalité infantile aurait triplé : 43 pour 1 000 naissances entre 1985 et 1990 pour passer à 128 pour 1 000 naissances en 1991¹⁹⁴. La Banque mondiale estime au contraire que la mortalité infantile n'aurait cessé de décliner depuis 1990¹⁹⁵. Le constat de la Banque surprend, notamment parce que c'est la seule base de données établissant un tel constat. Même l'étude la plus optimiste relative à la mortalité infantile ne fait pas état d'une diminution mais d'une légère

¹⁹⁰ *Ibid*

¹⁹¹ Rapport sur les différentes formes de malnutrition disponible en ligne : [https://www.unicef.fr/sites/default/files/userfiles/Les_différentes_formes_de_malnutrition_Unicef_France_juillet_2011\(1\).pdf](https://www.unicef.fr/sites/default/files/userfiles/Les_différentes_formes_de_malnutrition_Unicef_France_juillet_2011(1).pdf)

¹⁹² *Ibid*

¹⁹³ Lire le communiqué de presse de l'UNICEF, CF/DOC/PR/1999/29 (12 août 1999)

¹⁹⁴ Harvard study team « Special report: the effect of the Gulf crisis on the children of Iraq », in: *New England Journal of medicine*, 325(13), pp. 977-980

¹⁹⁵ <https://data.worldbank.org/indicator/SH.DYN.MORT?locations=IQ>

augmentation. Sur ce point, monsieur Dyson rapporte que l'étude réalisée par le Bureau « *Census* » des Etats-Unis indique que la mortalité infantile n'aurait que très peu augmenté. Celle-ci aurait concerné 85 naissances pour 1000 entre 1986-1990, contre 95 pour 1000 entre 1991-1996¹⁹⁶.

Impossible de savoir avec précision si 500 000 ou 1 500 000 enfants sont décédés durant l'embargo. Si l'imprécision est grande, le Professeur Bossuyt¹⁹⁷ soulève à juste titre que « cette controverse autour du nombre de morts occulte le fait essentiel : toute mort causée par le régime des sanctions montre bien qu'il y a eu des violations graves du droit humanitaire et est en soi inacceptable ». D'autant que le simple fait d'accepter, comme l'a fait la Secrétaire d'Etat Madeleine Albright¹⁹⁸, que le régime de sanctions puisse causer la mort de centaines de milliers d'enfants impose de remettre en question l'existence même d'un tel régime.

Le blocus n'a pas seulement eu pour conséquence de créer des problèmes de santé : il ne permettait pas à la population d'être soignée. Une autre étude réalisée par une équipe d'Harvard rapporte qu'en avril 1995, de nombreux personnels hospitaliers ont quitté leur travail en raison d'un salaire n'atteignant que 5 dollars par mois¹⁹⁹. Selon un rapport produit en 1995 par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), les hôpitaux étaient confrontés à des pénuries d'antibiotiques, d'anesthésiants, et d'autres équipements indispensables à la chirurgie²⁰⁰. Il en résultait une diminution de 50% des services fournis par les laboratoires, ainsi que de 60% des interventions chirurgicales. L'OMS soulève à cet égard que « *the deficiency in surgical care must have vastly increased morbidity and mortality levels*²⁰¹ ».

Lors de l'examen des effets, il est important de ne pas négliger l'impact de la guerre contre l'Iran entre 1980 et 1988 ainsi que l'intervention de la coalition en 1991. Si ces guerres ont eu

¹⁹⁶ Plusieurs raisons sont avancées afin d'expliquer ces écarts. La première est celle d'accuser l'Irak d'avoir manipulé les chiffres. Si cette accusation est une possibilité, et certainement une réalité, il ne faut pas oublier que d'autres enquêtes ont été réalisées par des organes indépendants des Nations Unies, notamment l'évaluation réalisée par le panel Amorim. Pour plus de détails sur cette problématique, voyez les deux articles de Tim Dyson, « Child mortality in Iraq since 1990 », in: *Economic and Political Weekly*, vol. 41, n°42 (21-27 octobre 2006), pp. 4487-4496. Dans la même revue, « New evidence on child mortality in Iraq », vol. 44, n°2 (10-16 janvier 2009), pp. 56-59

¹⁹⁷ Rapport Bossuyt, « *Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme* », document de travail transmis le 21 juin 2000 à la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/2000/33), p. 16, par. 64

¹⁹⁸ A la question posée au Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Madeleine Albright, sur le fait de savoir si la mort de 500 000 enfants irakiens « was worth it », celle-ci répond : « I think this is a very hard choice, but we think the price is worth it » (Interview de l'hebdomadaire *60 minutes*, réalisée par Lesley Stahl le 12/05/1996, disponible en ligne)

¹⁹⁹ Center for Economic and Social Rights, « *Unsanctioned suffering, a human rights assessment of United Nations sanctions on Iraq* » (Mai 1996), p. 9

²⁰⁰ OMS, branche de l'action humanitaire d'urgence, « *The Health conditions of the population of Iraq since the Gulf crisis* » (1996), l'on se réfèrera aux paragraphes 2 à 12

²⁰¹ *Ibid*

des conséquences importantes sur diverses installations irakiennes (sanitaire, ou de production d'électricité), il convient de ne pas non plus en surestimer l'importance. D'abord parce que « même au cours de la guerre avec l'Iran de 1980 à 1988 », des améliorations notables ont été réalisées en Irak, notamment en matière de réseau routier et ferroviaire²⁰². Les guerres ont certes eu des effets néfastes dans d'autres domaines, mais les sanctions ont empêché l'Irak de reconstruire le pays. Le programme pétrole contre nourriture n'a pas davantage permis cette reconstruction. Il a simplement freiné les dégradations.

B. La situation humanitaire postérieurement à la mise en œuvre du programme pétrole contre nourriture (1997-2003)

Une fois encore, l'on se réfèrera aux facteurs socio-économiques (1) et sanitaires (2) afin de démontrer que le programme a seulement réussi à ralentir la dégradation de la situation humanitaire, sans y remédier.

1. L'impact socio-économique

Le département de recherche de l'Université d'Uppsala rapporte que le programme pétrole contre nourriture a permis à l'Irak de produire, et d'exporter, du pétrole à hauteur de 64 milliards de dollars²⁰³. Si le chiffre impressionne, les chercheurs de cette université rappellent que pendant la période du programme, le gouvernement aurait probablement pu produire et exporter à peu près 200 milliards de dollars de pétrole s'il n'avait pas été soumis aux restrictions de vente de pétrole. Ce rappel permet de comprendre la logique qui est celle du programme : ce dernier améliore la situation en Irak, sans permettre la reprise normale de son activité économique. L'objectif du programme n'était pas celui-ci²⁰⁴.

Quoiqu'il en soit, le programme a permis de dégager des recettes qui ont servi à l'achat de denrées alimentaires, médicaments, équipements hospitaliers, et équipements chargés de l'entretien de certaines infrastructures. Le fait pour l'Irak de voir son isolement économique atténué grâce au programme lui a permis d'éviter que la situation économique et humanitaire

²⁰² Rapport Amorim, *op. cit.*, p. 24, par. 11

²⁰³ Peter Wallensteen, Carina Staibano, Mikael Eriksson, « *The 2004 Roundtable on UN sanctions against Iraq: Lessons learned* », Université d'Uppsala, Department of Peace and Conflict Research (2005), p. 16

²⁰⁴ Dans le rapport du Secrétaire général des Nations Unies de la Phase VII du programme (S/2000/520), ce dernier affirme ceci, paragraphe 115, page 19 : « En évaluant le programme, il faudrait toutefois garder à l'esprit que son but n'est pas de se substituer à la reprise de l'activité économique normale et l'on ne peut donc pas s'attendre à ce que le programme réponde à l'intégralité des besoins de la population iraquienne ». Cette particularité du programme fera l'objet d'approfondissements par la suite.

ne se détériore davantage. Les chiffres présentés permettent de constater que la situation en Irak après 1997 est évidemment meilleure, mais qu'elle n'est pas pour autant résolue.

Si la croissance de 34,8% du PIB irakien en 1998 par rapport à l'augmentation de 2,1% en 1995²⁰⁵ semble positif, il faut se rappeler que le Gouvernement passe d'une interdiction absolue de vente de pétrole, à une vente encadrée. Autrement dit, en passant de « rien », à « un petit peu », le PIB ne pouvait que croître drastiquement. Sur le long terme, le PIB ne parvient pas à retrouver les mêmes indicateurs de croissance que ceux décrits précédemment²⁰⁶.

Le PIB par habitant était de 2 323\$ en 1995, et il double en 2000 pour atteindre 4 311\$. Le taux d'inflation qui atteignait 387,3% en 1995 n'atteint que 16% en 1996²⁰⁷. Mais ce dernier est tout aussi instable, et la tendance reste à une inflation des prix. L'inflation est bien moins élevée mais elle entraîne toujours l'absence de pouvoir d'achat au sein de la population irakienne²⁰⁸.

Le programme permet une baisse des prix en encourageant la production locale des produits, ainsi que par l'existence des rations : puisqu'un produit est moins rare, car produit localement ou fourni dans une ration, l'offre s'est adaptée en baissant ses prix. Même si le programme permet effectivement la baisse des prix de certains produits – comme le poulet et les œufs²⁰⁹ – cela n'intervient que sur peu de produits, et les prix restent élevés dans un contexte où la population n'a pas de pouvoir d'achat.

Au premier regard, le programme apparaît avoir grandement limité les effets de l'embargo économique contre l'Irak. C'est impossible de le nier. Mais il est tout aussi impossible de considérer que ce programme ait eu pour conséquence de neutraliser tous les effets de l'embargo.

2. L'impact sanitaire

L'objectif initial du programme était de procurer à la population irakienne une ration de 2 030 calories permettant de répondre à la plupart des apports essentiels, toujours

²⁰⁵ <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IQ>

²⁰⁶ En 2000, la croissance du PIB était seulement d'1,4%, cf note supra

²⁰⁷ <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?langue=fr&codePays=IRQ&codeStat=F.P.CPI.TOTL.ZG&codeStat2=x>

²⁰⁸ Rapport de la Phase VIII du programme (S/2000/1132), réalisé le 29 novembre 2000 par le Secrétaire général, para. 125, p. 28 : « comme je l'ai indiqué dans mon rapport précédent, bien que les denrées alimentaires produites localement soient de plus en plus faciles à trouver dans l'ensemble du pays, la plupart des Iraquiens n'ont pas le pouvoir d'achat nécessaire pour les acheter ».

²⁰⁹ *Ibid*, para. 92, p. 21 : entre mai 1998 et avril 2000, la production d'œufs a quadruplé, car le nombre de couveuses remises en état a quintuplé. On passe à 3,57 kilogrammes et 17 œufs par habitant et *par année*, contre 1,47 kilogrammes et 9 œufs par habitant avant la mise en œuvre du programme. Il en résulte une réduction de 43% des prix du poulet ainsi qu'une réduction de 29% du prix des œufs

imparfaitement cependant. Le Secrétaire général rapporte que la ration permettait seulement d'atteindre un « niveau de survie basique/vital »²¹⁰. En-dehors de l'insuffisance des objectifs fixés, il faut souligner que le programme parviendra difficilement à les atteindre, notamment à cause des problèmes d'exécution auquel il fait face.

Au 30 avril 2000, le Secrétaire général informe que sur les trente-six cycles de cent-quatre-vingt jours du programme, seulement six de ces cycles ont permis d'offrir une ration complète²¹¹. Il existe une disparité remarquable entre les intentions affichées et la réalisation de ces objectifs. Par exemple le Secrétaire général et le Gouvernement Irakien avait demandé l'adoption d'un « programme humanitaire élargi » en 1998²¹², afin d'augmenter la ration à 2 472 kilocalories.

Cette augmentation ne sera jamais atteinte malgré l'adoption de ce programme. Il est estimé que la ration alimentaire oscille approximativement autour de 1 993 kilocalories par personne et par jour²¹³. Ces difficultés résultent des retards de traitement des contrats par le Comité des sanctions, ainsi que des retards dans l'acheminement et dans la distribution des produits en Irak²¹⁴. Ces problématiques feront l'objet de plus amples développements par la suite.

Malgré ces difficultés de distribution des rations, il reste que le programme offre à la population de meilleures rations qu'avant son institution. Il en découle une stabilisation de la malnutrition dans le centre et le sud de l'Irak²¹⁵ : chez les enfants de moins d'un an celle-ci stagne à 14,7%, tandis qu'elle gravite autour de 25% chez les enfants de moins de 5 ans. Là encore, s'il s'agit d'une réussite du programme, ce dernier permet d'empêcher la situation d'empirer, sans la neutraliser. Bien que ce soit une réussite en soi, le programme avait pour objet de subvenir aux besoins essentiels de la population. Force est de constater qu'il n'y parvient pas.

²¹⁰ Dans le rapport du Secrétaire général dressant le bilan de la phase I, ce dernier souligne que le Programme Alimentaire Mondial estime que le panier devrait apporter 93% des besoins caloriques, 100% des besoins en protéines, 97% des besoins en thiamine, 69% des besoins en fer, 41% des besoins en niacine et enfin 13% des besoins en calcium. (S/1997/419, para. 14, p. 13-14)

²¹¹ Rapport de la Phase VII, *op. cit.*, para. 40 et 41, p. 13

²¹² Voyez S/1998/446

²¹³ Rapport de la Phase VI (S/1999/1162), para. 40, p. 11. Ces rations représenteraient 93% de la valeur calorique fixée par la ration alimentaire et 85% des apports de protéines prévus

²¹⁴ Voyez par exemple le rapport S/1997/935, para. 22, p. 6, où le Secrétaire général constate l'absence de rations complètes en raison des stocks alimentaires insuffisants. Le Rapport de la Phase VI, *op. cit.*

²¹⁵ Rapport de la Phase IV (S/1998/1100), para. 29, p. 7, confirmée dans les rapports successifs (Phase V, para. 36, p. 10 ; Phase VII, para. 53, p. 9)

D'autant que le programme ne permet pas d'améliorer les soins de santé en Irak²¹⁶, à raison d'une distribution chaotique des médicaments²¹⁷ et des blocages des produits devant assurer l'entretien des infrastructures dans un état critique²¹⁸. Des maladies pourtant disparues - comme la poliomyélite²¹⁹ - en Irak réapparaissent, présentant une menace d'épidémie qui sera évitée grâce aux campagnes de vaccinations de diverses ONG²²⁰.

Le blocage des biens dits « à double-usage²²¹ » par le Comité des sanctions est un obstacle important à l'efficacité du Programme. Cette notion recouvre les biens qui peuvent autant servir à l'entretien d'infrastructures essentielles (centre de production d'électricité, ou centre d'assainissement des eaux par exemple), à l'agriculture (les pesticides), qu'au développement d'armes. C'est à raison de ce risque de double-usage, que le Comité encadre strictement l'approbation de tels produits. Au 31 octobre 2002, le Comité des sanctions avait mis en attente 2 202 demandes d'approbations de contrats, ce qui représentait un montant de 5,4 milliards de dollars²²².

Ces mises en attentes, ou blocages, avaient des conséquences directes sur l'efficacité du programme. Plusieurs exemples peuvent être énoncés : au 16 mai 2000, le Comité avait mis en attente 23 contrats qui représentaient 99 millions de dollars, et qui a eu « pour conséquence directe que 453 523 hectares n'ont pu être irrigués, alors qu'ils l'étaient normalement ». Autre exemple, le programme ne permettait pas d'entretenir les infrastructures essentielles. Il permettait simplement des réparations à court terme, sans permettre aux infrastructures de produire au maximum de leurs capacités. Le Secrétaire général insistait largement sur les conséquences que ces blocages entraînaient, sans que cela n'impose un quelconque changement dans la tendance générale de la conduite du Comité²²³. Des progrès seront faits pour améliorer l'efficacité du programme, mais ils seront toujours insuffisants, comme on le verra ensuite.

²¹⁶ Rapport Phase II (S/1997/935), para. 73, p. 17 : Seulement 39% des irakiens suivant un traitement médical ont accès à leurs prescriptions

²¹⁷ Rapport Phase III (S/1998/477), para. 69, p. 20, le Secrétaire général déplore le fait que les établissements de soins faisant face aux situations d'urgence n'ont pas plus de médicaments que les autres établissements.

²¹⁸ Rapport Phase II, *op. cit.*, para. 72 : le Secrétaire constate de sérieuses détériorations des infrastructures de santé. Les bâtiments seraient insalubres ; il y aurait des problèmes de fourniture d'électricité, d'eau, et de médicaments.

²¹⁹ Rapport de la Phase VI, *op. cit.*, para. 49, p. 13 : le Secrétaire explique cette réapparition à partir de « l'insuffisance de l'infrastructure sanitaire, [du] manque de mobilisation sociale et de moyens de transports et [de] l'absence d'une supervision correcte ou d'une motivation efficace du personnel ».

²²⁰ Rapport de la Phase VII, *op. cit.*, para. 49, p. 8

²²¹ Ce blocage est rendu obligatoire par la résolution 687 (1991) para. 24(a) qui interdit les Etats de fournir à l'Irak toutes pièces ou moyens permettant de fabriquer des armes

²²² Rapport final du Programme (S/2002/1239), para. 52, p. 11

²²³ Rapport Phase VIII, *op. cit.*, para. 101, p. 23 : « Dans mes rapports précédents, je n'ai cessé d'appeler l'attention du Conseil sur les effets multiplicateurs des pénuries d'électricité sur l'état de santé de la population. Le maintien

Il est important de nuancer ce bilan en constatant que le programme a largement permis à la situation humanitaire de s'améliorer dans les trois gouvernorats du Kurdistan-irakien, au nord de l'Irak²²⁴. Sur ce territoire, le programme n'était pas mis en œuvre par le gouvernement, mais par diverses Organisations internationales ou non gouvernementales. Il ne faut pas pour autant en conclure que l'échec du programme dans le centre et le sud de l'Irak fût la faute du Gouvernement irakien. Ce point sera traité dans la prochaine section. Mais avant, il convient de souligner que les sanctions économiques ont eu des effets négatifs sur la population longtemps après leur levée en 2003.

Second paragraphe : Après leur suppression le 22 mai 2003 (résolution 1483) : le problème des « répercussions ultérieures injustifiées »

La formule est empruntée au professeur Marc Bossuyt qui, dans un rapport relatif à l'impact des sanctions sur la jouissance des droits de l'homme, rappelle que les sanctions n'ont pas qu'un impact au moment de leur imposition. Plus les sanctions sont appliquées longtemps, plus celles-ci risquent d'engendrer des « répercussions ultérieures injustifiées²²⁵ ». Ce sont ces répercussions qui seront, brièvement, abordées dans ce paragraphe afin de souligner les conséquences qu'entraînent l'absence d'entretien des infrastructures entre 1990 et 2003 (A). En l'absence de revenus pétroliers à la libre disposition de l'Irak après 2003, le Gouvernement n'aura d'autres choix que de recourir aux subventions financières afin d'espérer pouvoir reconstruire le pays (B).

A. Les conséquences de l'impossibilité financière d'entretenir les infrastructures

La problématique de la reconstruction du pays est cruciale pour comprendre l'incidence des sanctions économiques sur le long terme. A cet égard, le professeur Bossuyt estime, en 1999, qu'il faudrait « plus d'une génération pour rétablir les infrastructures dans les domaines médical, éducatif et alimentaire telles qu'elles étaient avant les sanctions²²⁶ ». Initialement, le

en attente des demandes d'équipement de surveillance, de communication et de sécurité constitue une entrave inacceptable à la mise en œuvre du programme humanitaire ».

²²⁴ La première et principale amélioration concerne la malnutrition : celle-ci chute à 13,6% en 1996 contre 19,3% en 1996. (Voyez rapport de la Phase V, *op. cit.*, para. 71, p. 21) ; Un volume important de fournitures médicales livrés dans ces régions offre des solutions aux pénuries (Voyez rapport de la Phase VI, *op. cit.*, para. 72, p. 18) ; l'UNICEF pallie le manque d'eau dû à la sécheresse grâce à des forages de puits (Voyez ce même rapport, para. 83, p. 21)

²²⁵ Marc Bossuyt, *op. cit.*, para. 45, p. 11 : « Des sanctions qui se prolongent indéfiniment peuvent avoir des conséquences néfastes qui perdurent bien après que la situation qui les a motivées a pris fin (ce qu'on appelle 'les répercussions ultérieures injustifiées') ».

²²⁶ Marc Bossuyt, *ibid*, note 27, p. 38

programme n'intégrait pas la réhabilitation des infrastructures, mais se concentrait seulement sur la provision de denrées alimentaires, de produits et matériels médicaux, ainsi que des articles destinés à l'approvisionnement en eau et à son assainissement²²⁷.

La portée limitée du programme s'explique dans le fait qu'il n'avait « pas été conçu pour remédier à la détérioration des niveaux de vie à moyen terme ou mettre fin à la dégradation des normes en matière d'éducation et de santé et des infrastructures dans ces secteurs²²⁸ ».

Si le programme a tenté d'adopter une approche multisectorielle favorable à la réhabilitation des infrastructures, cette tentative échoue pour les raisons évoquées plus haut et qui seront approfondies dans la prochaine section. Au sortir des sanctions, l'industrie pétrolière est dans un état déplorable. Déjà lorsque le Gouvernement avait obtenu l'autorisation du Conseil de produire autant de pétrole que possible le 17 décembre 1999²²⁹ il ne parvenait pas à produire davantage de pétrole (voyez l'annexe II(c)).

Le Conseil de sécurité, à la demande du Secrétaire général²³⁰, avait pourtant autorisé le Gouvernement à importer des équipements permettant d'assurer la réhabilitation de l'industrie pétrolière. Initialement, l'Irak pouvait importer jusqu'à 300 millions de dollars d'équipements²³¹. Le montant étant loin d'être suffisant, le Conseil l'augmente pour atteindre finalement 600 millions de dollars²³². Ces ressources n'ont pourtant pas permis de réhabiliter l'industrie pétrolière. L'un des coordinateurs du programme Hans von Sponeck entre 1998 et 2000 décrit ce phénomène en ces termes : « *Iraq's oil industry was in such a poor state that it could not [increase its oil output]. Lifting the oil ceiling was no more than a political ploy*²³³ ». Ce qui vaut pour l'industrie pétrolière vaut pour l'ensemble des infrastructures essentielles à l'Irak.

L'intervention des Etats-Unis en Irak n'a fait qu'aggraver le délabrement de ces infrastructures. Les guerres qui se sont ensuivies après la montée du terrorisme en Irak n'ont

²²⁷ Voyez le mémorandum d'accord conclu entre le Secrétaire général et le Gouvernement irakien le 20 mai 1996 (S/1996/356*), posant l'accord de principe du gouvernement à l'adoption du programme, para. 37 à 41

²²⁸ Rapport de la Phase VIII, *op. cit.*, para. 5, p. 2

²²⁹ Résolution 1284 (1999), para. 15

²³⁰ La demande a été formulée par le Secrétaire général le 15 avril 1998 (S/1998/330), après avoir constaté que l'Irak serait incapable de remplir les objectifs de revenus fixés par le Programme

²³¹ Résolution 1175 (1998), adoptée le 19 juin 1998, para. 1 et 3

²³² A nouveau, cette augmentation est le fait d'une requête du Secrétaire général, formulée le 12 octobre 1999, disponible en ligne :

<https://www.un.org/Depts/oip/dp/dp6pdf/newdp6.html#His%20ExcellencyMr.%20Sergey%20V.%20Lavrov>

Le Conseil de sécurité reçoit favorablement cette requête lorsqu'il adopte la résolution 1293 (2000) le 31 mars 2000, au premier paragraphe

²³³ Voyez Hans von Sponeck, *op. cit.*, p. 132

pas permis non plus leur rénovation. Certains auteurs, comme Seung-Wang Choi et Colton Heffington, arguent que l'explosion du terrorisme en Irak – qui croît considérablement depuis 2003 pour atteindre son « apogée » en 2014 avec 3 943 attaques terroristes contre quelques dizaines par an avant 2003²³⁴ - n'a pas pour seule cause la seconde guerre du Golfe, mais aussi les sanctions économiques²³⁵. Ces derniers considèrent qu'en appauvrissant la population, les sanctions instaurent un climat d'insécurité et un sentiment d'injustice permettant aux groupes terroristes de recruter plus facilement de nouveaux Membres.

Paralysé, l'Irak n'a eu d'autres choix que de recourir aux dons des Etats afin de financer la réhabilitation de ces infrastructures.

B. Le recours aux subventions financières

La résolution 1483 (2003), en plus de lever les sanctions économiques globales, « prend acte de la création d'un Fonds de développement (...) utilisé pour répondre aux besoins humanitaires du peuple iraquien, pour la reconstruction économique et la remise en état de l'infrastructure de l'Iraq²³⁶ ». Le Conseil de sécurité ayant chargé l'Autorité de la coalition – i.e. les Etats-Unis – d'assurer l'administration du territoire irakien, c'est elle qui sera chargée de ramener en Irak les douze milliards de dollars qui reposaient sur le compte séquestre du programme pétrole contre nourriture. Durant le transfert de cette somme depuis les Etats-Unis à Bagdad, près de neuf milliards de dollars disparaîtront²³⁷. Autrement dit, sur l'ensemble des recettes issues du programme pétrole contre nourriture, il ne restait qu'approximativement trois milliards de dollars à la disposition de l'Irak.

Sous le contrôle de l'Autorité, l'Irak n'aura d'autre choix que d'organiser une Conférence des donateurs pour la reconstruction à Madrid les 23 et 24 octobre 2003²³⁸. Soixante-treize Etats, vingt Organisations internationales et treize Organisations non gouvernementales accordent ensemble environ trente-trois milliards de dollars à l'Irak. Ces aides prennent la forme de dons, mais aussi de prêts, d'aides parfois liées à des contrats pour les entreprises nationales, d'apports

²³⁴ <https://ourworldindata.org/terrorism>

²³⁵ Seung-Whan Choi et Shali Luo, « Economic sanctions, poverty, and international terrorism : an empirical analysis », in: *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, n°39-2 (2013), pp. 217-245 ; Seung-Whan Choi a publié un autre article dans lequel il démontre le lien entre les sanctions économiques et la naissance du terrorisme domestique cette fois, « Causes of domestic terrorism : economic sanctions as violence trigger structure », in: *The Korean Journal of International Studies*, vol. 12-1 (juin 2014), pp. 137-159 ; cette dernière hypothèse est confirmée par Colton Heffington, « Marked targets : coercive diplomacy and domestic terrorism », in: *Journal of Global Security Studies*, vol. 2(2) (2017), pp. 123-136

²³⁶ Résolution 1483 (2003), para. 12 et 14

²³⁷ Voyez cet article du *Guardian* : <https://www.theguardian.com/world/2007/feb/08/usa.iraq1>

²³⁸ « Chronique des faits internationaux », dirigée par Charles Rousseau, in: *RGDIP* (2004-1), p. 190

bilatéraux ou multilatéraux, d'engagements déjà décaissés ou non. Ce recours au financement international témoigne de l'impossibilité pour l'Irak de faire face, seul, à sa reconstruction.

Après la guerre et le blocus, l'Irak ne possède pas autant de ressources qu'il est nécessaire pour se reconstruire. Le triste état de son industrie pétrolière ne lui permet pas d'exploiter sa ressource principale de revenus. Alors qu'il produisait plus de 2 838 barils de pétroles par jour en 1989, la levée des sanctions en 2003 ne lui permettra pas d'atteindre à nouveau une telle production. Entre 2004 et 2005, sa production de pétrole oscille entre 2 000 et 2 500 barils par jours²³⁹.

L'endettement était la seule solution pour reconstruire l'économie et les industries irakiennes. Le Fonds Monétaire International estimait que la dette irakienne devait atteindre cent vingt milliards de dollars pour aboutir à cette reconstruction²⁴⁰. Bien qu'elle ait été diminuée de quatre-vingt pourcents en 2004 après un accord obtenu au sein du Club de Paris (qui représentent le tiers des engagements financiers de l'Irak), cette réduction était conditionnée²⁴¹. L'accord aboutissait à une réduction immédiate de trente pourcents de la dette, mais la réduction supplémentaire de trente pourcents était soumise à la signature d'un accord avec le FMI en 2005. Vingt pourcents supplémentaires étaient décidées discrétionnairement par le FMI au terme de son programme en 2008. La conditionnalité de ces accords fragilise l'Irak.

Malgré ces aides, ainsi que la réduction de la dette, la reconstruction est toujours inachevée. La dette irakienne gravite autour de cinquante milliards de dollars aujourd'hui, ce qui demeure très élevé²⁴². De nombreuses conférences de donateurs sont organisées, encore récemment. Du 12 au 14 février 2018, une conférence au Koweït s'est tenue pour résoudre les dommages causés par la lutte militaire contre le terrorisme sur le territoire irakien²⁴³. Il était estimé que l'Irak avait besoin de quatre-vingt-huit milliards de dollars pour se reconstruire, dont vingt-trois milliards à très bref délais. La conditionnalité des aides place, à nouveau, ce dernier dans une situation désavantageuse, en creusant sa dette et en intensifiant sa dépendance avec d'autres Etats.

Il est paradoxal que les premiers à profiter de l'appel irakien soient ceux qui ont décidé d'imposer le blocus à l'encontre de l'Irak. Par exemple, certaines sociétés françaises, comme Orange, investissent en Irak²⁴⁴ ; les Etats-Unis, ont même essayé d'exclure du programme de

²³⁹ <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/tend/IRQ/fr/RS.PET.PROD.PP.BD.html>

²⁴⁰ RGDP (2004-1), *op. cit.* (note 238)

²⁴¹ « Chronique des faits internationaux », dirigée par Charles Rousseau, *RGDP* (2005-1), p. 201

²⁴² <https://tradingeconomics.com/iraq/government-debt-to-gdp>

²⁴³ « Chronique des faits internationaux », dirigée par Denis Alland (2018-2), in: *RGDP*, p. 394

²⁴⁴ Voyez : <https://www.orange.com/fr/Groupe/Orange-dans-le-monde/Pays/Irak>

reconstruction de l'Irak tous les Etats n'ayant pas envoyé de troupes en 2003, afin de s'approprier au maximum un marché évalué à 18,6 milliards de dollars²⁴⁵.

Quoiqu'il en soit, la situation humanitaire demeure préoccupante en Irak. L'UNICEF, dans un rapport d'avril 2019²⁴⁶, informe que 6,7 millions de personnes ont besoin d'assistance humanitaire. Lorsqu'un enfant parvient à survivre avec une ration inférieure à ses besoins essentiels, sans avoir pu aller à l'école pendant dix ans, ce dernier subit les effets des sanctions toute sa vie. Les conséquences d'un régime de sanctions sont irréversibles. L'échec du programme pétrole contre nourriture démontre l'impossibilité de limiter ces effets. Non seulement parce qu'un tel programme ne peut pas remédier à la situation humanitaire tout en maintenant les sanctions, mais aussi parce qu'il existait plusieurs obstacles à son efficacité.

Section 2 : Le programme pétrole contre nourriture (résolution 986) et la protection de la population des effets des sanctions économiques

L'examen du programme permet d'identifier plusieurs obstacles structurels (**premier paragraphe**) qui n'ont jamais pu être écartés malgré ses évolutions (**second paragraphe**).

Premier paragraphe : Les obstacles structurels

La complexité du programme (**A**) et son impossibilité à adopter une approche multisectorielle (**B**) sont les principaux obstacles à son bon fonctionnement.

A. Le fonctionnement complexe du programme

Une fois la présentation générale du mécanisme de la résolution 986 (1995) effectuée (**1**), l'on remarque que le traitement des contrats nécessaire à son fonctionnement est encadré par des procédures à la fois trop complexes et nombreuses (**2**).

1. Présentation générale

Le Professeur Mathias Forteau souligne à juste titre que le cadre juridique de base des résolutions instituant le programme pétrole contre nourriture est la résolution 687 (1991). Selon ses propres mots, la résolution 986 (1995) et avant elle la résolution 706 (1991), forment « un

²⁴⁵ RGDP (2004-1), *op. cit.* (note 238), il s'agit d'une circulaire du Pentagone émise le 5 décembre 2004, et qui aurait eu pour conséquences d'exclure une grande majorité des Etats : la France, la Chine, la Russie, l'Allemagne ou encore le Canada

²⁴⁶ <https://www.unicef.org/iraq/reports/iraq-humanitarian-situation-report-april-2019>

régime juridique ‘satellite’²⁴⁷ » de la résolution 687 (1991). La première raison à cela, et qui figure dans le préambule de la résolution 986 (1995) est le fait que le programme cherche à répondre à la crise humanitaire apparue après l’adoption de la résolution 661 (1990) et maintenue par la résolution 687 (1991)²⁴⁸. Surtout, le Professeur Forteau relève que le mécanisme adopté en 1995 permet de financer diverses mesures imposées par la résolution 687 (1991). Ces mesures n’auraient pas pu être financées en continuant d’interdire à l’Irak d’exporter du pétrole²⁴⁹.

Le programme lui avait déjà été proposé lors de l’adoption de la résolution 706 (1991) le 15 août 1991²⁵⁰. Le Gouvernement refusera cette proposition pour diverses raisons étudiées dans le paragraphe suivant. C’est finalement la résolution 986 (1995), adoptée le 14 avril 1995, qui permet la création du programme. L’Irak accepte, sous forme de mémorandum d’accord, de voir ses ventes de pétroles encadrées par les Nations Unies le 20 mai 1996²⁵¹.

A l’origine, la résolution autorise le Gouvernement à exporter du pétrole à hauteur de deux milliards de dollars par phase de cent-quatre-vingt jours²⁵². Le programme doit être renouvelé à la fin de chaque phase par le Conseil de sécurité, en raison de son caractère « temporaire²⁵³ ». Les volumes d’exportation autorisés évolueront progressivement pour finalement permettre à l’Irak de produire et d’exporter autant de pétrole que son industrie pétrolière le permet²⁵⁴.

La résolution 986 (1995) demande au Secrétaire général d’ouvrir un compte séquestre chargé d’accueillir les revenus issus des ventes pétrolières²⁵⁵. Le compte sera ouvert à la Banque Nationale de Paris, le 9 décembre 1996. Cette dernière aura le contrôle total des revenus de

²⁴⁷ Mathias Forteau, « La formule ‘pétrole contre nourriture’ mise en place par les Nations Unies en Irak : beaucoup de bruit pour rien ? », in: *AFDI*, vol. 43 (1997), p. 134

²⁴⁸ Résolution 986 (1995), para. 2

²⁴⁹ *Ibid*, p. 136, l’auteur soulève que le programme servait à financer le Fonds d’indemnisation fixé par la résolution 687 (1991) à son paragraphe 19 à hauteur de trente pourcents ; l’Irak devait aussi, en vertu de la résolution 699 (1991), prendre « à sa charge la totalité des dépenses liées à l’exécution des opérations [de désarmement] prévues à la section C de la résolution 687 (1991) » ; enfin, le programme servait à financer, en partie, la Commission de démarcation de la frontière entre l’Irak et le Koweït instituée en vertu de la section A de la résolution 687 (1991)

²⁵⁰ Le premier paragraphe de la résolution 706 (1991) autorisait le Gouvernement irakien à exporter du pétrole et des produits pétroliers à hauteur d’1,6 milliards de dollars par période de cent-quatre-vingt-jours, sous des modalités de contrôles strictes qui seront reprises par la résolution 986 (1995)

²⁵¹ Mémorandum d’accord conclu entre le Secrétaire général des Nations Unies et le Gouvernement irakien le 20 mai 1996 (S/1996/356*) en vertu du treizième paragraphe de la résolution 986 (1995)

²⁵² Résolution 986 (1991), premier paragraphe

²⁵³ Ce caractère temporaire apparaît très clairement au troisième paragraphe du préambule de la résolution 986 (1995)

²⁵⁴ Le deuxième paragraphe de la résolution 1153 (1998) adoptée le 20 février 1998 autorise l’Irak à exporter jusqu’à 5,256 milliards de dollars par phase ; tandis que le quinzième paragraphe de la résolution 1284 (1999) adoptée le 17 décembre 1999, autorise les Etats à importer « une quantité quelconque de pétrole et de produits pétroliers » à l’Irak.

²⁵⁵ Résolution 986 (1995), para. 7

l'Irak de 1990 jusqu'à la levée des sanctions en 2003. Le Secrétaire général reprochera ce monopole bancaire en ce que cela fragiliserait l'efficacité du programme : lorsque la BNP fait l'objet de vulnérabilités opérationnelles l'empêchant d'émettre des lettres de crédits ou de virer les fonds disponibles, l'ensemble du programme se retrouve paralysé²⁵⁶. En conséquence, le Secrétaire avait demandé à ce que les fonds soient diversifiés sur plusieurs comptes. C'est seulement en janvier 2000 que des négociations sont allées en ce sens.

Comme le remarque Mathias Forteau, la résolution 986 (1995) soumet à l'approbation du Gouvernement irakien l'ensemble du programme et non pas les conditions de sa mise en œuvre²⁵⁷. La résolution « autorise » le Gouvernement à exporter du pétrole, mais elle « décide que les fonds déposés sur le compte séquestre seront utilisés par le Secrétaire général pour répondre aux besoins humanitaires de la population iraquienne, ainsi qu'aux autres fins ci-après²⁵⁸ ».

L'utilisation des revenus pétroliers est donc divisée en plusieurs catégories. D'abord, cinquante-trois pourcents des revenus servent à l'achat de denrées alimentaires, de médicaments et autres produits de premières nécessités, à condition que les demandes aient été formulés par le Gouvernement, que ce dernier assure la répartition équitable de ces produits et que le Secrétaire ait été informé de la livraison des produits. Ensuite, environ treize pourcents des recettes permettent d'assurer l'achat de produits similaires pour les trois provinces du Kurdistan irakien – Dohouk, Arbil et Souleimaniyeh. Trente pourcents doivent servir le financement du Fond d'indemnisation mentionné plus tôt. Enfin, le reste devait servir à financer les coûts administratifs de la Commission chargée des inspections relatives au désarmement, de la gestion du programme par l'ONU ainsi que les frais engendrés par la gestion du compte séquestre.

En-dehors d'une stricte répartition des recettes, la résolution encadre rigoureusement la mise en œuvre du programme.

2. Des procédures à la fois complexes et nombreuses

La résolution 986 (1995), en plus de confirmer les procédures d'approbations classiques des produits humanitaires contenu dans la résolution 661 (1990), confère un nouveau rôle d'approbation au Comité²⁵⁹. Ce dernier doit s'assurer que le Gouvernement a approuvé le

²⁵⁶ Ce reproche est formulé dans le rapport de la Phase VIII (S/2000/1132), para. 23, p. 5

²⁵⁷ Mathias Forteau, *op. cit.*, p. 140

²⁵⁸ Résolution 986 (1995), para. 8

²⁵⁹ Respectivement, para. 8(a) et 1(a) de la résolution 986 (1995)

contrat de vente de pétrole, qui aura été communiqué dans un document où « figureront des détails concernant la fixation d'un prix d'achat équitable, l'itinéraire qu'emprunteront les marchandises exportées, l'émission d'une lettre de crédit à l'ordre du compte séquestre²⁶⁰ ».

Non seulement le Comité devait contrôler l'opération financière, mais il devait aussi superviser l'opération terrestre, par l'intermédiaire d'agents indépendants le tenant « informé des quantités de pétrole exporté », et du caractère « raisonnable des prix, compte tenu des prix pratiqués sur le marché²⁶¹ ». Il devait aussi continuer d'examiner les contrats relatifs à l'achat de produits essentiels.

En vertu du vingtième paragraphe de la résolution 687 (1995), le Comité était simplement notifié de l'achat de denrées alimentaires et de médicaments, mais il devait par contre approuver les autres produits. D'abord, l'ancien Secrétaire du Comité des sanctions, Paul Conlon, soulève que cette obligation de notification retardait le traitement des produits essentiels à la population civile²⁶². Ensuite, l'approbation des autres produits que les denrées alimentaires et les médicaments faisaient l'objet d'une procédure dite « d'approbation tacite », qui fonctionnait ainsi : les contrats soumis au Comité étaient réputés approuvés si l'un des Membres du Comité ne s'y opposait pas²⁶³. Lorsqu'un Membre avait besoin de clarification, ce dernier pouvait mettre le contrat « en attente ». Cette possibilité a été la source des blocages décrits dans la section précédente.

Bien que l'approbation du contrat par le Comité soit l'obstacle principal, il ne s'agit là que d'une étape, sur les huit, par lesquels une entreprise doit passer afin de commercer avec l'Irak²⁶⁴. Il en résulte inévitablement une augmentation considérable des contrats en attente, mais aussi un retard dans la livraison des produits. La première livraison de denrées alimentaires intervient

²⁶⁰ *Ibid*

²⁶¹ *Ibid*, para. 6

²⁶² Paul Conlon, « Lessons from Iraq : The Functions of the Iraq Sanctions Committee as a Source of Sanctions Implementation Authority and Practice », in: *Virg. JIL*, vol. 35 (1995), p. 640 : « Committee acknowledgement of foodstuff notifications benefits notifying states by obviating documentation and legal difficulties, although occasionally, unhappy over time delays, states have argued that mere dispatch of the notification to the Committee constitutes full compliance »

²⁶³ Cette procédure est consacrée par le vingtième paragraphe de la résolution 687, que le Comité a adopté le 22 mars 1991 (voyez la lettre S/22400)

²⁶⁴ « Chronique des faits internationaux », dirigée par Charles Rousseau, in: *RGDIP* 1997-3, p. 762, décrit l'ensemble de ces étapes : 1) La société étrangère doit obtenir l'accord des autorités irakiennes ; 2) Elle doit obtenir de ses autorités nationales un certificat garantissant la nature des marchandises et proposant un plan de distribution ; 3) Les autorités nationales adressent ce certificat à l'ONU à New York ; 4) Les NU approuvent le certificat et le notifie à la BNP à New York afin que celle-ci ouvre une lettre de crédit ; 5) Les autorités irakiennes sont informées ; 6) La BNP informe les NU de la demande irakienne et demande si elle peut émettre la lettre ; 7) Les NU approuvent. 8) La lettre est confirmée par la BNP au profit du compte de la société exportatrice. Celle-ci peut alors transporter les marchandises en Irak.

plusieurs mois après la signature du mémorandum d'accord, soit le 20 mars 1997²⁶⁵. Ces retards, dans la livraison et l'approbation des contrats, vont s'accumuler et s'aggraver : les phases vont être exécutées en « décalées ». Par exemple, pendant l'exécution de la Phase III, seuls des biens issus des phases précédentes étaient livrés à l'Irak²⁶⁶.

La complexité et la multiplicité des procédures sont des obstacles structurels paralysant l'efficacité du programme. Ces problèmes sont renforcés par une politisation du programme, motivé par une méfiance envers le gouvernement irakien. Certains Membres du Comité des sanctions souhaitaient empêcher l'Irak de détourner le programme de manière à exporter illégalement du pétrole²⁶⁷.

Comme le rapport Volcker²⁶⁸ l'a démontré, l'expérience donnera raison à cette méfiance puisque le Gouvernement irakien est malgré tout parvenu à détourner des fonds grâce à la corruption de certains agents des Nations Unies et d'entreprises étrangères. Certaines entreprises ont récemment fait l'objet d'une condamnation par un arrêt – exceptionnellement long, plus d'une centaine de pages – de la Cour de cassation du 14 mars 2018²⁶⁹.

Si le programme avait raison d'encadrer rigoureusement l'approbation de certains contrats, l'on ne peut raisonnablement pas considérer que les abus décrits précédemment soit justifiés par les faits rapportés par le rapport précité. Au contraire, cela démontre l'impossibilité de concilier le bien-être d'une population sous blocus avec son respect effectif. Cela démontre aussi l'inefficacité du mécanisme à empêcher les classes politiques de s'entretenir financièrement : seule la population souffre de la complexité des procédures.

En-dehors de ces procédures de contrôle entraînant des fragilités structurelles importantes, le programme souffrait d'une approche sectorielle, en raison de son caractère temporaire.

²⁶⁵ Rapport de la Phase I, *op. cit.*, para. 19, p. 6

²⁶⁶ Rapport de la Phase III (S/1997/935), para. 21, p. 6 : 76% de la Phase I avait été livré ; 25% de la Phase II ; et seulement 36,29% des contrats soumis au Comité au titre de la Phase III avaient été approuvés

²⁶⁷ Cette méfiance apparaît clairement dans le mécanisme de contrôle adopté par la résolution 1051 (1996), annexé à la lettre S/1995/1017, p. 4, para. 7 : le mécanisme de contrôle « devra être suffisamment robuste pour dissuader l'Iraq et les fournisseurs d'essayer de le contourner ».

²⁶⁸ Rapport du 27 octobre 2005, « *Manipulation of the Oil-for-food programme by the Iraqi regime* », par l'Independent Inquiry Committee into the UN Oil-for-food Programme, dirigé par Paul Volcker

²⁶⁹ Cour de cassation, Chambre criminelle, 14 mars 2018, pourvoi n°16-82.117

B. L'impossible approche multisectorielle du programme

Difficile d'adopter une telle approche lorsque la résolution 986 (1995) insiste sur le caractère temporaire du programme (1). Pourtant, et sous l'impulsion du Secrétaire général et du Gouvernement irakien, des efforts seront faits afin de poursuivre une telle approche (2).

1. Une approche inadaptée en raison du caractère temporaire du programme

L'approche multisectorielle consiste à concevoir l'assistance humanitaire au-delà des seuls besoins alimentaires ou en médicament. Il s'agit de se rendre compte de la complémentarité des secteurs, et de refuser de se concentrer seulement sur quelques-uns. Prenons un exemple afin de mieux comprendre. Le point de départ de l'assistance humanitaire est souvent perçu comme la livraison de denrées alimentaires. Le riz, produit généralement fourni dans une ration alimentaire, demande de l'eau afin d'être chauffé. Pour que cette eau ne soit pas contaminée, il faut que les centres d'assainissement fonctionnent ou soient réhabilités. Ces centres fonctionnent à leur tour à l'électricité qui est produite par d'autres infrastructures qu'il faut entretenir aussi. Enfin, si des maladies se propagent dans cette eau, il faut pouvoir offrir un accès aux soins à la population. Cette exemple illustre l'importance de ne pas seulement se concentrer sur les secours d'urgence. C'est pour cette raison que le Secrétaire général insiste autant sur l'urgence d'adopter une telle approche multisectorielle²⁷⁰.

Comme le relève le Secrétaire général : « lors de la Phase I, bien que le Programme ait porté sur huit secteurs, la majeure partie des ressources financières a été allouée aux secteurs de l'alimentation et de la santé²⁷¹ ». Initialement, le programme couvrait donc huit secteurs : l'alimentation, les médicaments, la nutrition, les réparations des infrastructures médicales, l'eau et son assainissement, l'électricité, l'agriculture, et l'éducation. Comme en témoigne l'annexe II(e) le programme s'est concentré sur les deux premiers secteurs jusqu'à la phase IV, au 30 mai 1998.

Le professeur Forteau souligne que cette approche sectorielle s'explique grandement à raison du caractère temporaire du programme énoncé plus haut. Ce dernier rapporte que « l'Irak a bataillé ferme pour que ce caractère temporaire soit expressément inscrit dans la résolution 986 (1995) car elle craignait que la formule 'pétrole contre nourriture' ne se substitue à la levée

²⁷⁰ Par exemple, la qualité de l'eau diminue car les coupures de courant, causée par le délabrement de la production d'électricité, « font baisser la pression dans les conduites, ce qui permet les infiltrations dans les fentes », voyez le rapport de la Phase V, *op. cit.*, para. 44, p. 12. Les efforts entrepris dans le secteur de l'assainissement des eaux sont donc neutralisés par l'inattention accordée au secteur électrique.

²⁷¹ Rapport de la Phase VIII, *op. cit.*, para. 2, p. 1

complète des sanctions²⁷² ». C'est pour cette raison que les Membres du Conseil de sécurité insistaient eux aussi sur le caractère temporaire du programme²⁷³.

L'approche sectorielle adoptée par le programme s'impose donc à raison de son caractère temporaire, et du fait que celui-ci doit être renouvelé tous les cent-quatre-vingt jours par le Conseil de sécurité. Seule une approche sur le court terme est donc possible dans ces conditions et impose au programme de se concentrer sur des biens de consommation immédiate plutôt que sur des produits permettant la réhabilitation des infrastructures. Le professeur Forteau rapporte que le Secrétaire général avait proposé un « plan unique et permanent (...) de manière à éliminer ce problème de la reconduction²⁷⁴ », mais l'Irak s'y était fermement opposés de peur que cela remette en cause le caractère temporaire du programme.

Le Secrétaire général insiste malgré tout pour adopter cette approche multisectorielle malgré la logique temporaire du programme, puisqu'elle ne lui permet pas de remplir les objectifs fixés par la résolution 986 (1995).

2. Une approche souhaitée par l'extension des secteurs concernés

Notifié de l'impossibilité du programme à subvenir aux besoins de la population, le Conseil de sécurité augmente les volumes de pétrole pouvant être exporté depuis l'Irak, afin d'augmenter les ressources du programme. Cet accroissement des ressources disponibles permet d'inclure de nouveaux secteurs au fil des phases : initialement concentré sur huit, ils porteront finalement sur vingt-quatre secteurs, dont dix proposés par le gouvernement irakien²⁷⁵. (Voyez l'annexe II(e))

Le Secrétaire général se félicite du fait que l' « augmentation des fonds disponibles a permis au programme, *comme il lui était demandé*, de se concentrer non seulement sur les secours d'urgence (produits alimentaires et médicaments) mais aussi sur la remise en état des

²⁷² Mathias Forteau, *op. cit.*, p. 148

²⁷³ Par exemple, le représentant du Honduras affirmait que le projet de résolution devait permettre « d'atténuer temporairement les incidences de l'embargo économique », voyez S/PV.3519, p. 4 ; le représentant du Royaume-Uni affirmait que ce dernier avait « clairement indiqué que cette résolution [était] une mesure temporaire », *ibid.*, p. 12 ; la délégation française soulignait à son tour que « les dérogations introduites par la résolution 986 (1995) [étaient] conçues comme un dispositif temporaire, qui [était] destiné à disparaître lorsque les conditions [seraient] remplies pour autoriser le Conseil à prendre de nouvelles décisions sur les prohibitions auxquelles l'Iraq [était] soumis », *ibid.*, p. 13

²⁷⁴ Proposition du Secrétaire général formulée dans une lettre S/1998/90, paragraphe 51. Le refus de cette proposition a été prononcé par le Gouvernement irakien dans une lettre S/1998/104. Ces documents sont cités par Mathias FORTEAU, *op. cit.*, p. 149

²⁷⁵ Les programmes sont les suivants : les huit précédemment cités, dont deux perfectionnés (l'agriculture inclut l'irrigation, et l'éducation se concentre davantage sur l'université) ; manutention alimentaire ; matériaux de construction ; transports et télécommunications ; eau et traitement des eaux ; travail et affaires sociales ; jeunesse et sport ; industrie ; information ; culture ; religions ; justice ; finance ; banque centrale.

infrastructures, ce qui a eu un impact direct sur tous les aspects de la situation humanitaire en Iraq²⁷⁶ » (nous soulignons). L'approche multisectorielle était cruciale pour permettre au programme de remplir son mandat confié par le Conseil.

Il sera malheureusement difficile de tenir une telle approche. Plusieurs raisons ont déjà été avancées, comme le fait que le gouvernement ne soit pas parvenu à produire ou à exporter autant de pétrole qu'il était nécessaire, ou encore le blocage de nombreux contrats par le Comité des sanctions à cause du risque de « double usage ».

S'agissant de la baisse de production pétrolière, inutile de revenir dessus. Mais il faut souligner que cette diminution dans la production est couplée d'une instabilité des prix du pétrole, qui n'avaient jamais autant diminué historiquement. Au 31 octobre 1998, le prix du baril de pétrole avait baissé à 10\$ l'unité pour ensuite tomber à son niveau le plus bas en décembre de la même année, soit 7\$ l'unité²⁷⁷. Le Secrétaire général constate alors que la plupart des efforts entrepris par le programme sont parfois neutralisés à raison de diminutions substantielles des prix du pétrole²⁷⁸. Autrement dit, le gouvernement irakien subissait une double-contrainte l'empêchant de maintenir une approche multisectorielle : l'instabilité des prix ainsi que la diminution de la production de pétrole. (Voyez l'annexe II(b))

Enfin, difficile de tenir une approche concentrée sur la réhabilitation des infrastructures lorsque les produits nécessaires à cette réhabilitation peuvent aussi être utilisés pour fabriquer des armes. Ces produits à double usage, jusqu'en 2002²⁷⁹, ne faisait l'objet d'aucune liste et donc le blocage était à la discrétion d'un Membre du Comité. Ce Membre qui mettait un contrat en attente, demandait davantage d'informations à propos de son utilisation, au fournisseur. Ceci entraînait de nombreux retards que ce soit dans le traitement de la demande, ou ensuite dans sa livraison.

Un exemple rapporté par le docteur Jean Dupraz est à cet égard éclairant. Ce dernier décrit les adaptations qui ont été nécessaires pour permettre la livraison de chlore liquide en Irak ; un produit utilisé pour purifier l'eau, mais qui pouvait aussi être utilisé pour construire des armes chimiques²⁸⁰. Lors de la Phase I, le Gouvernement en avait commandé 2 750 tonnes, mais

²⁷⁶ Rapport de la Phase VIII, *op. cit.* para. 2, p. 1

²⁷⁷ Respectivement, rapports de la Phase IV, S/1998/1100, para. 4, p.1 et de la phase V (S/1999/573), para. 3, p. 2

²⁷⁸ Par exemple, lors de la Phase III (S/1998/477), para. 145, p. 40, ce dernier constate que l'amélioration relative à l'approbation des contrats par le Comité a été neutralisée par une diminution du prix du pétrole.

²⁷⁹ Résolution 1409, para. 2 : « Décide d'adopter la liste révisée d'articles sujets à examen (S/2002/515) et les procédures révisées relatives à son application » ; voyez le prochain paragraphe pour plus de développements à son propos.

²⁸⁰ Intervention de Jean Dupraz lors du colloque dirigé par Vera Gowlland-Debbas, *op. cit.*, p. 160

seulement un cylindre d'une tonne sera livré en Irak en octobre 1997. L'UNICEF a dû développer « *a heavy and time-consuming tracking system*²⁸¹ » (nous soulignons) afin de s'assurer que les cylindres étaient effectivement utilisés pour purifier l'eau.

A force de mettre en place des verrous pour encadrer son exécution, le programme a été l'objet d'une bureaucratie envahissante impossible à neutraliser malgré les efforts mis en œuvre dans ce sens.

Deuxième paragraphe : Les évolutions du programme pour surmonter les obstacles

Les efforts entrepris pour améliorer la mécanique complexe des procédures de contrôle ont largement été cosmétiques et sans effet (A) en raison de la politisation du programme (B).

A. La révision inadéquate des procédures de contrôle

Dans quasiment chacun de ses rapports, le Secrétaire général n'a eu de cesse de féliciter les efforts entrepris pour améliorer l'efficacité du programme, tout en soulignant leur insuffisance. L'accélération des procédures n'a pas suffi (1) tant que les procédures de contrôle n'ont pas fait pas l'objet d'une simplification (2).

1. L'inefficacité de l'accélération des procédures de contrôle

La question de l'accélération des procédures s'explique largement par la volonté du Comité d'alléger sa charge de travail qui s'alourdissait à mesure que les demandes d'approbation lui étaient adressées²⁸². Cet alourdissement avait pour origine l'augmentation des ressources allouées au programme, qui permettait au Gouvernement de déposer davantage de contrats pour approbation. Ensuite, les tâches du Comité se sont complexifiées à mesure que le programme lui-même s'est complexifié, notamment en raison de l'insertion de nouveaux secteurs au fil des phases²⁸³.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 160-161. Le système mis en place fonctionnait ainsi : chaque cylindre possédait un numéro de série unique, permettant de savoir quand le cylindre arrivait en Irak, où il arrivait, son poids exact, la date d'arrivée du cylindre à Bagdad et son lieu d'entrepôt, ainsi que la date de distribution au point d'eau et sa localisation, la date d'utilisation, et enfin la localisation du cylindre après utilisation

²⁸² Le rapport annuel du Comité de 1996, *op. cit.*, constate que : « le nombre des communications d'autres catégories est passé à 1 836 en 1992, à 4 074 en 1993, à 6 571 en 1994, et de 8 746 en 1995 » (para. 37, p. 11). Cette charge de travail sera davantage alourdie après la mise en œuvre du programme. Rien que pour l'année 1996-1997, le Comité avait reçu 10 820 contrats pour approbation (voyez rapport annuel S/1997/672, p. 12).

²⁸³ Ce constat est réalisé par le Comité, dans son rapport annuel communiqué en 2003, S/2003/300, para. 71, p. 14 : « le volume de travail du Comité a continué d'augmenter, étant donné qu'il s'occupe d'un large éventail de questions techniques complexes et politiques sensibles ».

Pour répondre à ces difficultés, le Comité a tenté d'accélérer le traitement des contrats dès 1990, après l'adoption de la résolution 666 (1990) du 13 septembre 1990²⁸⁴. Martti Koskenniemi soulève à juste titre que cette résolution était intervenue face à l'impossibilité du Comité de trouver un consensus sur la définition à aborder de la notion de « circonstances humanitaires » apparaissant dans la résolution 661 (1990)²⁸⁵. La résolution 666 (1990) prévoyait qu'il « appartiendrait au Comité de déterminer, cas par cas et sur la base de toutes les informations dont il dispose, si oui ou non, il y a un besoin humanitaire urgent²⁸⁶ ».

Avec l'adoption de la résolution 687 (1991), le Comité n'a plus à examiner les contrats portant sur les denrées alimentaires pour se concentrer sur les contrats portant sur des produits « de première nécessité pour la population civile²⁸⁷ ». L'accélération du traitement des demandes n'a jamais résolu les difficultés de la procédure d'approbation tacite et le blocage des produits à double-usage. Il fallait revoir cette procédure, mais la politisation du programme permettait seulement d'accélérer le traitement des contrats.

Dans cette démarche d'accélération, le Comité adopte des « formulaires-types » afin de réduire les cas de requêtes incomplètes imposant de demander des informations supplémentaires, ce qui pouvait être long²⁸⁸. Un rôle accru de filtrage est accordé au Secrétariat du Comité²⁸⁹, permettant à ce dernier de se concentrer sur l'approbation des contrats plus problématiques, les contrats à double-usage.

Il était aussi prévu que celui ayant introduit une demande d'approbation au Comité, et qui a vu sa requête bloquée, était informé dans les vingt-quatre heures des explications de ce blocage. Le Comité devait examiner périodiquement ces explications « afin de déterminer si des mesures pourraient être prises pour prévenir ce genre de situations²⁹⁰ ».

²⁸⁴ Ladite résolution prévoit, au paragraphe premier qu' : « en vue de déterminer, aux fins de l'alinéa c du paragraphe 3 et du paragraphe 4 de la résolution 661 (1990), s'il y a lieu ou non d'invoquer des considérations d'ordre humanitaire, le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït gardera constamment à l'étude la situation alimentaire en Iraq et au Koweït ».

²⁸⁵ Martti Koskeniemi, « Le Comité des sanctions créé par la résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité », in: *AFDI*, vol. 37, 1991, p. 127

²⁸⁶ *Ibid*

²⁸⁷ Résolution 687 (1991), para. 20

²⁸⁸ Dans l'annexe I de la lettre S/1996/636, on peut y voir une demande type d'approbation de vente de pétrole, et un résumé des conditions du contrat. Ce dernier doit mentionner la quantité et la qualité du pétrole brut, la méthode de fixation des prix, la date du chargement à Ceyhan et Mina al-Bakr, le nom du navire, sa destination, et les modalités de paiement. L'annexe II indique les éléments d'informations à inclure dans la lettre de crédit, qui sont proches des éléments précédemment mentionnés.

²⁸⁹ S/1998/92, p. 3-4 : le Secrétariat s'assure de la conformité des demandes d'achats de denrées alimentaires, mais il doit aussi filtrer les demandes d'une autre nature « dès leur réception, indépendamment de la question de savoir si des fonds sont effectivement disponibles »

²⁹⁰ *Ibid*, p. 5.

En réalité, ces corrections sont cosmétiques, puisqu'elles ne résolvent pas le cœur du problème qui est celui de la complexité des procédures censées encadrer l'utilisation des produits pouvant être utilisés pour armer l'Irak. C'est pour cette raison que le volume des contrats mis en attente n'a jamais diminué malgré ces efforts (voyez l'annexe II(d)).

2. La simplification tardive des procédures

Alors que les procédures de contrôle du Comité ont été fixées par l'adoption de la résolution 1051 (1996), les premières réformes du programme interviendront en 1999-2000, après que le rapport Amorim ait été communiqué au Conseil de sécurité. Ce dernier va permettre à l'Irak de produire et d'exporter autant de pétrole que possible²⁹¹ ; il va adopter une « liste verte » permettant de déterminer les produits qui ne sont pas soumis à un contrôle strict du Comité²⁹² ; il va augmenter les ressources allouées à la réhabilitation de l'industrie pétrolière à six-cent millions de dollars²⁹³. Enfin, dans la résolution 1284 – clef de voûte de ces réformes – le Conseil affirme être « préoccupé par la situation humanitaire en Iraq, et résolu à l'améliorer²⁹⁴ ».

A la lecture de ces résolutions et de l'intention affichée du Conseil, difficile de croire que le programme fait l'objet d'une politisation paralysant la possibilité de réviser sa structure de manière à le rendre plus efficace. Hans von Sponeck affirme que l'augmentation des ressources allouées au programme, ainsi que la consécration d'une « liste verte » n'était pas ce qui était demandé par le rapport Amorim. Ce dernier invitait à une révision de fond du fonctionnement des procédures de contrôles, afin de neutraliser les abus dont la procédure d'approbation tacite fait l'objet en raison de leur politisation²⁹⁵.

Hans Von Sponeck relève ensuite qu'il ne faut pas attribuer l'augmentation considérable des recettes en 1999²⁹⁶ à l'adoption de la « liste verte ». Cette croissance serait en réalité le fait du prix du baril de pétrole qui passe de 10\$ début 1998 à 21\$ début 1999²⁹⁷. La portée de la liste

²⁹¹ Résolution 1284 (1999), para. 15

²⁹² *Ibid*, para. 15 : le Comité n'a plus à approuver certains produits, « y compris les denrées alimentaires, les produits pharmaceutiques et les fournitures médicales, le matériel médical et agricole de base ou standard et le matériel d'enseignement de base ou standard »

²⁹³ Résolution 1293 (2000), para. 1

²⁹⁴ Résolution 1284 (1999), para. 6 du préambule

²⁹⁵ Le Secrétaire général n'a eu de cesse de condamner cette politisation, voyez par exemple le rapport de la Phase X (S/2001/1089), para. 127, p. 23 : « Je voudrais aussi demander instamment [aux parties concernées], *une fois encore*, de s'abstenir de politiser l'exécution du programme et de concentrer plutôt leurs efforts sur les moyens de permettre à la population iraquienne de tirer le plus grand parti possible de tout ce que le programme peut leur offrir » (nous soulignons).

²⁹⁶ Hans von Sponeck, op. cit., p. 132-133

²⁹⁷ *Ibid*, p. 119 ; sur l'augmentation du prix du pétrole, voyez note 278 *supra*.

était trop limitée pour avoir un effet quelconque sur les procédures de contrôle. Celle-ci prévoit que certaines fournitures, dont certains produits présentant un risque de « double-usage », ne feront pas l'objet d'une approbation par le Comité. Deux éléments neutralisent complètement l'amélioration que cette liste devait représenter : elle a été établie par l'OIP (Office of the Iraq Program), et non pas par le coordinateur du programme. Hans von Sponeck insiste, et critique, dans son livre que ces deux organes travaillaient en complète autonomie, sans recourir à l'expertise de l'un et l'autre²⁹⁸ ; enfin, la liste porte sur des secteurs qui ne faisaient pas l'objet d'un contrôle strict par le comité (secteur alimentaire, de la santé et de l'éducation).

Ainsi, et la résolution 1284 (1999) le prévoit explicitement, le Comité continue de procéder à un contrôle strict des autres produits présentant un risque de « double-usage ». Le Conseil aurait plutôt dû adopter une « liste rouge », établissant avec précision les produits présentant un tel risque et devant être soumis à un contrôle accru du Comité. Ce ne sera fait que l'année précédant la levée des sanctions, lors de l'adoption de la résolution 1409 (2002) le 14 mai 2002²⁹⁹. Cette liste a permis d'enrayer le pouvoir discrétionnaire de certains Membres du Comité, qui faisait l'objet d'abus et qui entraînait les ralentissements décrits.

Hans von Sponeck relève l'efficacité de cette liste, longue de 419 pages, en soulignant que les livraisons représentaient un taux exceptionnel de 89% des revenus disponibles pendant les deux dernières phases (XII et XIII), contre 53% lors des dix premières phases³⁰⁰. Ainsi, cette liste, aussi appelée « Goods review list » : « *[was] a much better alternative which came too late*³⁰¹ ».

L'ancien coordinateur du programme explique la lenteur de ces changements à raison du blocage de deux Membres permanents : le Royaume-Uni et les Etats-Unis, qui eux-mêmes expliquent leur réticence en invoquant la responsabilité du gouvernement irakien.

²⁹⁸ *Ibid*, pp. 162-163, la création de l'OIP en 1997 par le Secrétaire général était une erreur, selon Hans von Sponeck, pour plusieurs raisons : d'abord cet organe perdait l'expertise du Bureau de la coordination des affaires humanitaires qui s'était occupé de la situation en Irak jusqu'en 1995 ; ensuite parce que toute interaction entre l'OIP et un organe quelconque des Nations Unies (dont le service dirigé par monsieur von Sponeck) était interdite. L'ancien coordonnateur du programme ne sait pas expliquer l'origine de cette autarcie, mais elle a eu une conséquence directe sur sa capacité à proposer des ajustements efficaces du programme.

²⁹⁹ Résolution 1409, para. 2 : « Décide d'adopter la liste révisée d'articles sujets à examen (S/2002/515) et les procédures révisées relatives à son application »

³⁰⁰ Hans von Sponeck, *op. cit.*, p. 120

³⁰¹ *Ibid*, p. 119

B. La politisation du programme

La politisation du programme, c'est-à-dire le fait de l'utiliser de manière à exploiter la souffrance de la population irakienne dans un objectif politique, est à la fois le fait du Conseil de sécurité et de son Comité (1) que du Gouvernement irakien (2).

1. La responsabilité du Conseil de sécurité et de son Comité

Le phénomène de « mise en attente » des contrats soumis à l'approbation du Comité témoigne de la politisation dont le programme a fait l'objet. Le professeur adjoint Gian Luca Burci déplore le fait que cette procédure ait réintroduit une logique bilatérale dans une logique pourtant collective³⁰². Ce dernier constatait que ladite procédure : « *ha[d] been routinely used by members that wanted to delay (sometimes for months) or hinder the approval of certain requests* ». L'ancien Secrétaire du Comité rapporte que le caractère discrétionnaire des blocages avait largement été critiqué par certains Membres³⁰³. Ces derniers reprochaient au Comité de tenir du compte du volume importé afin de décider si le produit devait être importé – comme l'exemple des crayons de bois en témoigne³⁰⁴. Il était aussi reproché au Comité d'approuver une catégorie de produits un jour, pour ne pas l'approuver un autre jour³⁰⁵.

Le professeur-adjoint Burci mentionne aussi que le traitement des requêtes faisait l'objet d'une discrimination : positive lorsque la requête provenait d'une ONG, négative lorsqu'elle provenait du Gouvernement³⁰⁶. Dans le premier cas le Comité approuve sans grandes difficultés les contrats, alors que dans le second c'est tout l'inverse. Le Gouvernement a été l'objet d'un contrôle plus strict, et devait remplir davantage de formulaires censés contrôler l'usage du produit demandé – toujours dans cette logique de méfiance envers le Gouvernement.

A partir de 1990, les Etats-Unis et le Royaume-Uni considéraient que la mise en œuvre rigoureuse du programme avait pour objet d'empêcher le Gouvernement irakien d'obtenir des armes. Plusieurs fois, les résolutions nécessaires à l'amélioration du programme ont été

³⁰² Gian Luca Burci, « Interpreting the humanitarian exceptions through the sanctions committees », dans le colloque dirigé par Vera Gowlland-Debbas, *op. cit.*, p. 150 ; Voyez aussi Paul Conlon, *op. cit.*, p. 648 : « it is up to the requesting state to dispel the objections of the more strident Committee members, a good deal of clarification and consultation occurs on a purely bilateral basis between the permanent missions of the states involved, which means that other Committee members learn of the problem only in those rare cases where the matter must be ventilated at a meeting ».

³⁰³ Paul Conlon, *op. cit.*, p. 648

³⁰⁴ Il s'agit d'un exemple rapporté par Hans von Sponeck dans le documentaire produit par Arte en 2009 et réalisé par Denis Poncet et Rémy Burkel, « *Pain, pétrole et corruption* », 38^{ème} minute : l'importation de millions de crayons à papier a été interdite au motif que si l'on rassemble une grande quantité de graphite, contenue dans les mines des crayons, il était possible de créer une bombe.

³⁰⁵ Paul Conlon, *op. cit.*, p. 648

³⁰⁶ *Ibid*

abordées avec un certain retard au motif que celui-ci devait encadrer strictement l'Irak. Par exemple, les Etats-Unis ont refusé l'entrée en vigueur du programme, au motif que le système de contrôle n'était pas fiable³⁰⁷.

Encore une fois lors de l'adoption de la résolution 1175 (1998) – permettant à l'Irak d'importer des pièces détachées nécessaires à la réhabilitation de l'industrie pétrolière – la France et d'autres délégations ont regretté la lourdeur « inutile » du mécanisme de contrôle de ces pièces³⁰⁸. Ils ont aussi regretté le fait que cette résolution intervenait quatre mois après que le Secrétaire général en ait formulé la proposition³⁰⁹.

Bien sûr, aucune délégation ne mentionnait les Etats-Unis et du Royaume-Uni comme responsables. Plusieurs indices permettent cependant de confirmer leur responsabilité, affirmée par les coordonnateurs du programme Denis Halliday et Hans von Sponeck³¹⁰. Dans les débats, les Etats-Unis et le Royaume-Uni n'ont eu de cesse de défendre ces procédures, en affirmant qu'elles étaient le seul moyen pour s'assurer que l'Irak ne détourne pas les biens présentant un risque de « double-usage »³¹¹.

S'il est vrai qu'un contrôle devait être exercé sur l'importation de certains biens par l'Irak, on peut regretter la lourdeur inutile de ces mécanismes. L'on peut aussi regretter le fait que les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont toujours refusé d'envisager la levée des sanctions, alors que d'autres Membres insistaient pour y parvenir³¹². Ces deux Etats ont toujours affirmé que l'inefficacité du programme était la responsabilité du Gouvernement irakien. Les Etats-Unis ont affirmé que : « les sanctions en elles-mêmes n'[étaient] pas le problème. (...) Lorsqu'il y a des privations en Iraq, le régime irakien en est responsable en raison de son non-respect des

³⁰⁷ « Chronique des faits internationaux », dirigée par Charles Rousseau, in: *RGDIP* (1996-4), p. 1048

³⁰⁸ S/PV.3893, la France disait ceci : « Dès février, la France, ainsi que d'autres, avait souhaité que le Conseil autorisât l'Iraq à importer les pièces détachées nécessaires. Ce souhait s'est alors heurté aux réticences de quelques-uns. Nous avons donc perdu quatre mois précieux » (p. 4) ; Le Brésil et le Kenya partageaient le sentiment que les procédures de contrôle étaient « inutilement lourdes » (p. 3).

³⁰⁹ *Ibid*

³¹⁰ Voyez l'entretien d'Hans von Sponeck dans le documentaire Arte précité, où l'on peut y entendre le directeur adjoint de l'OIP émettre la même accusation ; Voyez aussi le livre d'Hans von Sponeck, *op. cit.*, pp. 152-164.

³¹¹ Plusieurs exemples : S/PV.3893, p. 5 et 6, dans lequel les Etats-Unis et le Royaume-Uni, contrairement aux autres Membres, soulignaient que la résolution 1175 et la rigueur dans le contrôle des contrats permettait de mettre en œuvre ce que « demandait le Secrétaire général » ; S/PV. 4120, pp. 7 à 16 dans lequel les Etats-Unis expliquaient leur réticence à modifier le régime de sanction à cause de l'absence de coopération du Gouvernement irakien ; S/PV.4336, dans lequel la même position était tenue par le Royaume-Uni, pp. 4 à 7.

³¹² Cette volonté apparaît clairement dans les débats de la résolution 1051 (1996), S/PV.3644 : la France pensait que la levée des sanctions allait intervenir dans un avenir proche (voir p. 4), tandis que les Etats-Unis et le Royaume-Uni réaffirmaient que cette levée n'allait intervenir qu'à la condition que le Gouvernement coopère (voir p. 6-7).

résolutions du Conseil de sécurité et de sa manipulation cynique des souffrances civiles en vue d'obtenir la levée des sanctions sans respect de ses obligations³¹³ ».

Ces positions ont pour conséquence directe de politiser le programme, chose que déplore le Secrétaire général³¹⁴, au motif que la responsabilité incomberait au Gouvernement. Quand bien même ce serait le cas, un Membre permanent du Conseil de sécurité doit-il politiser un instrument devant répondre aux besoins essentiels d'une population, qui n'a rien à voir avec les exactions de son gouvernement ? La réponse ne peut qu'être négative, d'autant que le Gouvernement irakien n'est pas entièrement responsable de l'inefficacité du programme.

2. La responsabilité du Gouvernement irakien

L'argument principal à l'encontre du Gouvernement irakien est le refus initial à l'adoption du programme en 1991. Ce refus s'explique par plusieurs motifs qui ne sont pas déraisonnables au vu du contexte dans lequel la proposition du programme avait été formulée. Soulignons d'emblée, avec le professeur Forteau, que la résolution 706 (1991) demandait au Gouvernement irakien de consentir au programme ; il *pouvait* le refuser. Mais cette possibilité de négociation ne permettait pas de négocier le contenu du programme : l'Irak pouvait seulement refuser ou accepter l'intégralité du mécanisme. A cet égard, le professeur Forteau parle de « contrat d'adhésion³¹⁵ ».

Madame Leïla Ezzarqui soutient que « les arguments de l'Irak sur son refus tenaient à plusieurs critiques consistant à encadrer strictement l'Irak³¹⁶ ». L'auteur, après s'être entretenu avec des officiels irakiens, rapporte que ces derniers craignaient que les sanctions économiques resteraient indéfiniment en vigueur s'ils acceptaient le programme pétrole contre nourriture. Rappelons que le paragraphe 22 de la résolution 687 (1991) prévoyait de lever les interdictions énoncées dans la résolution 661 (1990) lorsque l'Irak aurait pris toutes les mesures nécessaires à son désarmement. La crainte du Gouvernement résidait dans le risque que le Conseil maintienne les sanctions sans se soucier de l'obligation de les lever en vertu de la résolution 687 (1991), puisque la situation humanitaire était encadrée par le programme.

Cette crainte ne semblait pas infondée lorsque l'on remarque la durée de vie spectaculaire des sanctions économiques adoptées contre l'Irak. Entre 1995 et 2003, les discussions relatives

³¹³ S/PV.4120, p. 7

³¹⁴ Voyez la note 297 *supra*

³¹⁵ Mathias Forteau, *op. cit.*, p. 141

³¹⁶ Leïla Ezzarqui, « Résolution 986 : 'pétrole contre nourriture' », Centre de droit international de Paris I, perspectives internationales n°15, éditions Montchrestien (1998), p. 43

à la levée des sanctions disparaissent complètement des débats du Conseil de sécurité. La résolution 1284 (1999) semble même revenir en arrière lorsqu'elle affirme que la réalisation des objectifs fixés par la résolution 687 (1991) permettra seulement de « suspendre (...) les interdictions visant l'importation de marchandises et de produits provenant d'Iraq³¹⁷ ». Le Conseil n'envisage plus la levée des sanctions, mais seulement leur suspension.

L'Irak craignait aussi que les sanctions portent atteinte à son intégrité territoriale, en ce qu'elles permettent à des inspecteurs de se déplacer sur le territoire irakien comme bon leur semble. C'est pour cette raison que la résolution insistait sur l'attachement « de tous les Etats Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Iraq³¹⁸ ». A cet égard d'ailleurs, les Etats-Unis reprochaient à l'Irak de ne pas avoir suffisamment coopéré avec la Commission spéciale chargée du désarmement de l'Irak³¹⁹. Même s'il est possible de questionner les choix du Gouvernement relativement à sa coopération avec la Commission : « *the fact remains the people of Iraq should not have been made to account for their Government's failure to act*³²⁰ ».

Les Etats-Unis ont instrumentalisé la réussite du programme dans le Kurdistan irakien afin de démontrer que son inefficacité dans le centre et le sud de l'Irak est le fait du Gouvernement. Les Etats-Unis estiment que si le programme fonctionne mieux là où le Gouvernement n'est pas impliqué, et moins bien dans les régions où il est impliqué, c'est que ce dernier est responsable de cet échec³²¹.

Encore une fois, l'explication est un peu courte et ne saurait convaincre. Il suffit de se rappeler que le Comité réalisait une discrimination au profit des Gouvernorats dans le traitement des contrats pour s'en rendre compte³²². En discriminant négativement les contrats déposés par le Gouvernement, afin de les soumettre à un contrôle plus strict, le programme ne pouvait évidemment pas être aussi efficace qu'au nord de l'Irak.

³¹⁷ Résolution 1284 (1999), paragraphe 33

³¹⁸ Paragraphe 5 du préambule de la résolution 986 (1995)

³¹⁹ En-dehors des exemples déjà cités, voyez le « *fact sheet* » du département d'Etat des Etats-Unis, du 20/12/2002 relatif au programme, dans lequel on peut lire cette déclaration : « The United States is at the forefront of UN efforts to enable Iraq to use its resources to acquire goods needed to improve the lives of ordinary Iraqis. These international efforts, initiated by the United States and administered by the UN under the Oil-for-Food Program, have prevented a potential humanitarian catastrophe in Iraq. Instead, basic humanitarian needs are being met in Iraq, and the quality of life has been improving since Iraq belatedly accepted the Oil-for-Food Program in 1996. Continuation of this trend is up to Baghdad, and its willingness to cooperate fully with the United Nations. Unfortunately, the UN effort is hampered by Iraqi non-cooperation ».

³²⁰ Hans von Sponeck, *op. cit.*, p. 144

³²¹ Par exemple, S/PV.4120, p. 10 : « Les Nations Unies œuvrent en faveur du peuple irakien alors que ce n'est pas le cas du Gouvernement. Les organisations non gouvernementales œuvrent en faveur du peuple irakien. Tel n'est pas le cas du Gouvernement ».

³²² Voyez la note 309 *supra*

Que l'Irak n'ait pas été un élève parfait et coopératif durant l'imposition des sanctions est une évidence. Hans von Sponeck admet lui-même que le Gouvernement aurait pu faire davantage pour sa population, au lieu d'exploiter le programme afin de détourner des fonds³²³. L'on estime que ces détournements ont offert un peu plus d'un milliard de dollars par an aux dirigeants politiques, qui n'ont jamais été utilisés au profit de la population.

Hans von Sponeck souligne que si cet argent avait été utilisé pour aider la population, cela n'aurait pas suffi à améliorer la situation humanitaire³²⁴. Selon lui, accuser l'Irak d'avoir exploité le programme pour enrichir les élites politiques revient à déplacer le débat et à excuser trop rapidement la responsabilité du Conseil de sécurité et de son Comité.

Ensuite, lorsqu'un Etat fait l'objet d'un blocus appliqué aussi rigoureusement, ce dernier est comme prisonnier des Nations Unies. L'on ne saurait être surpris lorsque ce prisonnier, par nature égoïste puisqu'il a rompu la paix et la sécurité internationales, exploite tous les moyens à sa disposition pour son propre intérêt. Davantage qu'une question de « responsabilité », l'échec de l'humanisation des sanctions globales à travers le programme pétrole contre nourriture ne démontre-t-il pas l'impossibilité d'une telle humanisation ?

Enfin, affirmer que l'Irak « a choisi de construire des palais plutôt que des écoles³²⁵ » suffit-il à déresponsabiliser le Conseil de sécurité, de la situation humanitaire qu'ont causé les sanctions en Irak ? Comme le souligne Denis Halliday, « cette explication est un peu courte³²⁶ ». Le Conseil de sécurité aurait pu faire bien plus avec la connaissance de la situation humanitaire qui était la sienne. De nombreux exemples ont été cités, mais il est possible d'en citer davantage encore³²⁷. C'est à la lumière de ces considérations, lavées de tout préjugé sur les origines de l'effet des sanctions et de l'échec du programme, que la légalité des résolutions du Conseil de sécurité a été questionnée.

³²³ Hans von Sponeck, *op. cit.*, p. 145 ; ce point sera traité dans la seconde partie du mémoire

³²⁴ *Ibid*

³²⁵ S/PV.4120, p. 7, propos de la délégation des Etats-Unis après avoir entendu les propos du Secrétaire général insistant sur la nécessité de revoir le fonctionnement du programme

³²⁶ Article du Monde Diplomatique, *op. cit.*

³²⁷ Parmi les exemples qui n'ont pas été mentionnés par gain de temps et de lisibilité, ou qui ont été seulement suggérés : Pourquoi avoir maintenu le blocage des avoirs irakiens à l'étranger avec l'entrée en vigueur du programme ? Pourquoi ne pas avoir modifié la structure du programme lorsqu'il apparaissait clairement que les sanctions économiques n'avaient pas vocation à être temporaire ? Pourquoi ne pas avoir adopté de mesures protectrices au profit des minorités fragiles de la population (enfants, femmes enceintes etc) ? Pourquoi avoir refusé au Gouvernement irakien de siéger au sein du Comité des sanctions en tant qu'observateur ? A l'exception de cette dernière interrogation qui figure dans le rapport annuel du Comité de 2001 (para. 54, S/2000/133), ces questions sont soulevées par Hans von Sponeck, *op. cit.*, p. 155

Seconde partie : Les mises en cause du mécanisme des sanctions économiques globales

A la lumière des effets des sanctions sur la population irakienne, la doctrine s'est interrogée sur leur légalité en droit international (**premier chapitre**) ainsi que sur leur efficacité à remplir l'objectif poursuivi (**second chapitre**).

Chapitre I : Critique de la légalité des sanctions

Afin de remettre en cause la légalité des sanctions adoptées contre l'Irak (**seconde section**), il faut d'abord répondre à la question de savoir si le Conseil de sécurité doit respecter le droit international lorsqu'il agit dans le cadre du Chapitre VII de la Charte (**première section**).

Section 1 : Sanctions économiques globales et respect du droit international par le Conseil de sécurité

Examiner la légalité des sanctions économiques globales suppose de déterminer si la Charte contient l'obligation de respecter les droits fondamentaux (**premier paragraphe**) et s'il est possible d'identifier un cadre normatif applicable au Conseil de sécurité (**second paragraphe**).

Premier paragraphe : La Charte des Nations Unies et l'obligation de respecter les droits fondamentaux

L'interprétation de la Charte favorable à la reconnaissance d'une obligation pour le Conseil de respecter les droits fondamentaux intervient à la lumière des effets des sanctions économiques globales (**B**). Cette interprétation dénote particulièrement de celle qui prévalait avant 1990 (**A**).

A. L'interprétation de la Charte antérieurement à la réactivation du Chapitre VII

Au sortir de la seconde guerre mondiale, les Etats semblaient avoir attribué un pouvoir absolu au Conseil de sécurité afin que ce dernier puisse garantir la paix et la sécurité internationales (**1**). Lorsque la jurisprudence internationale devait se prononcer sur cette question, on remarque que celle-ci est suffisamment hésitante pour démontrer son attachement au rôle confié au Conseil (**2**).

1. Le rôle du Conseil au sortir de la seconde guerre mondiale et l'incidence sur l'étendue de ses pouvoirs

Afin de mieux comprendre pourquoi la question de l'existence de limites à l'exercice du pouvoir du Conseil de sécurité n'est jamais apparue aussi clairement qu'après l'adoption de sanctions économiques globales contre l'Irak et d'autres Etats, remettons les choses dans leur contexte. Le Conseil de sécurité est le produit de l'échec de la Société des Nations et de la volonté de ne pas revivre une nouvelle guerre mondiale. C'est pour cette raison que cet organe politique s'est vu confier la responsabilité principale de maintien de la paix³²⁸ en lui permettant d'avoir recours, quand il le souhaite, à certains instruments que les Etats s'interdisent eux-mêmes d'utiliser.

Après d'intenses négociations lors de la Conférence de San Francisco en 1945, les Etats Membres acceptent de renoncer au droit de recourir à la force – en-dehors du cas de légitime défense – afin de confier au seul Conseil de sécurité la possibilité d'autoriser ce recours. Ce dernier peut formuler cette autorisation, conformément aux articles 39 et 42 de la Charte, après avoir constaté « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression ». Le Conseil dispose d'un pouvoir discrétionnaire absolu à propos de cette constatation qui ne fait pas l'objet de débats³²⁹.

Vera Gowlland-Debbas rapporte qu'Hans Kelsen affirmait ceci de l'article 39 : « *The purpose of the enforcement action under Article 39 is not to maintain or restore law, but to maintain or restore peace, which is not necessarily identical with the law*³³⁰ ». Il était alors loisible, pour Hans Kelsen, que le Conseil adopte toutes mesures qu'il juge nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationale, sans que ce dernier ne s'inquiète des violations de droit international que ses actions pourraient constituer.

Le rejet d'un amendement lors des débats de la Conférence de San Francisco est souvent avancé par les auteurs afin de démontrer la place unique qu'accorde les Etats au Conseil de sécurité par rapport au droit international. Il s'agit d'un amendement qui avait pour objet d'imposer au Conseil de sécurité d'adopter des mesures collectives qui soient conformes avec le droit international et la justice³³¹. Bien qu'il ait été rejeté, au motif qu'il était indésirable de

³²⁸ Voyez l'article 24(1) de la Charte

³²⁹ Evelyne Lagrange et Jean-Marc Sorel, « *Le droit des organisations internationales* », LGDJ (2013), p. 843

³³⁰ Hans Kelsen, « *The Law of the United Nations* », (1950), p. 294 (cité par Vera Gowlland-Debbas, « Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility », *RCADI*, p. 203)

³³¹ Leland Goodrich et al., « *The Charter of the United Nations* », Columbia University Press (3ème édition, 1969), pp. 27-28 (cité par Elias Davidsson, « Legal Boundaries to United Nations Sanctions », in: *IJHR*, vol. 7, no. 4 (Hiver 2003), p. 22)

lier les mains du Conseil³³², l'article 1(1) de la Charte fait mention des « principes de la justice et du droit international ».

Cet amendement, et ce morceau d'article n'ont pas fait l'objet de discussions aussi vives avant l'adoption des sanctions économiques globales à l'encontre de l'Irak et d'autres Etats. Avec le blocage au sein du Conseil de sécurité, tout commentaire de la Charte sur ce point était inutile puisque le contexte de guerre froide empêchait le Conseil d'exploiter le potentiel des articles 41 et 42. Avec l'évanouissement de ce non-conflit, ce potentiel est révélé et les commentaires de la Charte réapparaissent en doctrine afin de constater la violation du droit international par le Conseil.

La Cour internationale de Justice s'est assez peu exprimée sur l'étendue des obligations incombant aux Nations Unies, et plus particulièrement au Conseil de sécurité. Celle-ci n'a jamais eu l'occasion de limiter, frontalement, les pouvoirs du Conseil.

2. La jurisprudence internationale et la question de l'étendue des pouvoirs du Conseil de sécurité

En reconnaissant la personnalité juridique internationale des Nations Unies, la Cour, dans l'affaire des réparations, rappelle que les Etats n'ont pas simplement conféré des droits aux Nations Unies, mais aussi des responsabilités³³³. Le Conseil de sécurité étant un organe des Nations Unies, il apparaît logique de penser que ce dernier possède lui aussi des responsabilités. Il n'est pas ici question de sa responsabilité de maintien de la paix, mais plutôt de sa responsabilité à respecter le droit international lorsque ce dernier agit dans le cadre du Chapitre VII de la Charte. Force est de constater que l'avis de la Cour ne peut être qu'un point de départ, et qu'il ne nous apprend pas grand-chose sur la question qui nous intéresse ici.

Le même constat s'impose lorsque les auteurs relèvent un *obiter* bien connu de la Cour, selon lequel : « le caractère politique d'un organe ne peut le soustraire à l'observation des dispositions conventionnelles qui le régissent, lorsque celles-ci constituent des limites à son pouvoir ou des critères à son jugement³³⁴ ». Il s'agit là encore d'un point de départ qui affirme seulement que des limites à l'exercice du pouvoir du Conseil de sécurité *sont susceptibles* d'exister.

Si ces jurisprudences sont insatisfaisantes, c'est pour la simple raison que la CIJ n'a pas eu l'opportunité d'être saisie, en contentieux, de la légalité d'une résolution adoptée par le Conseil

³³² *Ibid*

³³³ « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », Avis consultatif, *CIJ Recueil 1949*, p. 179

³³⁴ « Admission d'un Etat aux Nations unies (Charte, art. 4) », avis consultatif, *CIJ recueil 1948*, p. 64

de sécurité. Un tel examen ne peut être réalisé qu'incidemment, au détour d'une question examinée au fond³³⁵. Jamais une affaire contentieuse ne pourrait porter exclusivement sur cette question³³⁶. La raison principale à cette impossibilité réside dans le fait que l'article 34(1) du Statut de la Cour stipule que « seul les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour ». Il n'est donc pas possible d'engager la responsabilité des Nations Unies à propos d'une résolution qui violerait le droit international. Cependant, le professeur Akande rapporte que lorsque la Cour est saisie d'un litige inter-étatique, celle-ci pourrait très bien s'exprimer sur la validité d'une résolution si cette validité est déterminante pour trancher l'affaire³³⁷.

Il est possible en revanche que la Cour, dans le cadre d'un avis consultatif, puisse être saisie d'une question relative à la validité d'une résolution du Conseil de sécurité. La Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la validité d'une résolution, non pas du Conseil mais de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime³³⁸. Puisque l'Assemblée générale peut demander à la Cour « un avis consultatif sur toute question juridique³³⁹ », rien n'empêche l'organe de saisir la juridiction de La Haye d'une question relative à la validité d'une résolution adoptée par le Conseil.

Bien que ce ne soit jamais arrivé, la Cour s'est déjà prononcée incidemment sur la validité d'une résolution du Conseil lorsqu'elle était saisie en procédure consultative, au motif qu'elle peut aborder toute question si « elle croît opportun de l'aborder³⁴⁰ » pour répondre à la question posée. Avant d'examiner l'apport de la Cour sur la question des limitations du pouvoir du Conseil, plusieurs remarques doivent être faites.

D'abord, jamais la Cour n'a eu à s'interroger sur la validité d'une résolution à la lumière des droits fondamentaux, ou même du droit international général. Celle-ci a principalement dû s'exprimer sur le fait de savoir si les résolutions respectaient une des règles de procédure de la

³³⁵ La démonstration d'Hubert Thierry est toujours d'actualité à ce sujet, « Les résolutions des organes internationaux dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice », *RCADI* (1980), t. 167, chapitre premier.

³³⁶ Sur ce point, maintes fois discuté, voyez l'article de Dapo Akando, « The International Court of Justice and the Security Council : Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations », in: *ICLQ*, vol. 46, no. 2 (Avril 1997), pp. 331-333. La date de la publication n'est pas innocente, et reflète à nouveau qu'il s'agit là d'une question intrinsèquement liée avec le contexte dans lequel elle intervient

³³⁷ *Ibid*, p. 331

³³⁸ « Composition du Comité de la Sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime », Avis consultatif du 8 juin 1960, *CIJ Recueil 1960*, p. 150

³³⁹ Article 96(1) de la Charte des Nations Unies

³⁴⁰ « Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte) », Avis consultatif du 20 juillet 1962, *CIJ Recueil 1962*, p. 157 ; confirmé par « Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie nonobstant la résolution 276 du Conseil de sécurité », Avis consultatif du 21 juin 1971, *CIJ Recueil 1971*, p. 45 , para. 89 où la Cour accepte d'examiner les conditions de vote d'une résolution du Conseil puisque l'argument a été invoqué par l'Afrique du Sud ; Pour plus de développements, voyez Dapo Akande, *op. cit.*, pp. 327-331

Charte ; si celles-ci étaient entachées d'une illégalité externe en somme. Ensuite, et faut-il le préciser ? les avis de la Cour n'ont pas de force obligatoire. Celle-ci ne dit pas le droit dans le cadre de cette procédure. Il découle de l'ensemble de ces éléments que les réponses de la Cour ne sont, encore une fois, qu'un point de départ et qu'elle n'affirme jamais clairement l'obligation du Conseil de respecter les droits fondamentaux.

Ces remarques étant faites, on peut souligner que la Cour commence par postuler une présomption en faveur de la validité de la résolution³⁴¹. Ensuite, elle interprète ladite résolution à la lumière de la pratique du Conseil de sécurité et de la Charte des Nations Unies. Celle-ci ne prendra jamais véritablement position sur la place du Conseil de sécurité par rapport au droit international. La chose est normale, telle n'est pas son rôle et les affaires précédemment citées n'ont jamais eu pour objet de lui confier ce rôle.

Les questions théoriques que pose l'étude de légalité des résolutions du Conseil de sécurité seront largement approfondies dans diverses opinions des juges que l'on examinera par la suite. Là encore, cela témoigne du fait que la jurisprudence de la Cour a offert un simple point de départ à une réflexion sur l'étendue des pouvoirs du Conseil. Il a fallu attendre l'adoption de sanctions économiques globales et de constater leurs effets sur la population, pour que la doctrine s'empare des pierres jetées – plus ou moins volontairement – par la Cour internationale de Justice et les juges qui la composent.

B. Les effets des sanctions économiques globales et l'interprétation favorable à la limitation des pouvoirs du Conseil

La réinterprétation dont la Charte fait l'objet dans les années 90 est tiraillée entre deux logiques : la première tient à rappeler que le Conseil doit agir conformément aux buts des Nations Unies (1), tandis que la seconde insiste sur la mission de maintien de la paix qui lui a été attribuée (2).

1. Des sanctions économiques contraires aux buts des Nations Unies ?

Avec l'exploitation du potentiel de la Charte par le Conseil de sécurité – dont l'adoption des sanctions économiques globales à l'encontre de l'Irak est la première manifestation – un vaste courant doctrinaire s'est mis à la poursuite d'une quête. L'enjeu principal de cette quête était de parvenir à limiter le Conseil de sécurité au respect du droit international, et plus

³⁴¹ Avis du 21 juin 1971, *op. cit.*, para. 20, p. 22

particulièrement au respect du droit international des droits de l'homme et humanitaire³⁴². Vera Gowlland-Debbas considère qu'à la lumière du nouveau rôle actif du Conseil de sécurité il est « impératif de ré-évaluer les mesures adoptées par le Conseil de sécurité sous le Chapitre VII³⁴³ ».

Le point de départ de cette quête n'est autre que la Charte des Nations Unies, puisqu'après tout la Cour internationale de Justice a affirmé dès 1948 que la qualité d'organe politique du Conseil de sécurité ne pouvait pas « le soustraire à l'observation des dispositions conventionnelles qui le régissent³⁴⁴ ». Au début des années 90, la doctrine va s'engouffrer dans cette voie ouverte par la Cour en réinterprétant la Charte de manière à dégager les obligations liant le Conseil de sécurité.

Dans cette démarche d'interprétation, son article 24(2) est rapidement apparu décisif pour la doctrine³⁴⁵. Ledit article stipule que : « Dans l'accomplissement de ses devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies ». En s'appuyant sur les opinions des Juges Weeramantry et Lauterpacht, Elias Davidsson insiste sur le caractère impératif de l'article³⁴⁶. L'utilisation, dans sa version anglophone, du verbe « *shall* » indiquerait clairement l'impérativité de l'obligation du Conseil de respecter les buts et principes des Nations Unies.

Autrement dit, dès que le Conseil de sécurité ne respecterait pas les buts et principes des Nations Unies stipulés aux articles 1 et 2 de la Charte, celui-ci agirait *ultra vires*, frappant de nullité la résolution adoptée³⁴⁷. Quels sont ces buts, et lesquels sont pertinents pour constater la violation des droits fondamentaux du fait de l'adoption de sanctions économiques globales à l'encontre de l'Irak ?

³⁴² En témoigne une littérature abondante sur la question du respect des droits fondamentaux par le Conseil de sécurité : Micahel Reisman et Douglas Stevick, « The applicability of international law standards to United Nations economic sanctions programmes », in: *EJIL* 9 (1998), pp. 86-141 ; Elias Davidsson, *op. cit.*, in: *IJHR*, vol. 7, no. 4 (Hiver 2003), pp. 1-50 ; Christopher Joyner, « United Nations Sanctions after Iraq : Looking Back to See Ahead », *Chic. JIL*, vol. 4, no. 2 (2003), pp. 329-353 ; Boris Kondoch, « The Limits of Economic Sanctions under International Law : The Case of Iraq », in: *International Peacekeeping: the Yearbook of International Operations*, vol. 7, Kluwer Law International (2002), pp. 267-294 ; Evelyne Lagrange, « Le Conseil de Sécurité des Nations Unies peut-il violer le Droit international ? », in: *RBDI*, 2004/2, éditions Bruylant, Bruxelles, pp. 568-592

³⁴³ Vera Gowlland-Debbas, Cours de la Haye, *op. cit.*, p. 218

³⁴⁴ « Admission d'un Etat aux Nations Unies (Charte, art. 4) », avis consultatif, *CIJ Recueil* 1948, p. 64

³⁴⁵ Voyez par exemple Boris Kondoch, *op. cit.*, p. 283 ; ou encore Elias Davidsson, *op. cit.* p. 5

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 16 ; « Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Etats-Unis d'Amérique) », mesures conservatoires, opinion dissidente du Juge Weeramantry sous l'ordonnance du 14 avril 1992, p. 171 ; « Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide », mesures conservatoires, ordonnance du 13 septembre 1993, *CIJ Recueil* 1993, p. 119

³⁴⁷ Dapo Akande, *op. cit.*, p. 319

L'article 1(1) stipule l'objectif de :

« maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, *conformément aux principes de la justice et du droit international*, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère internationales, susceptibles de mener à une rupture de la paix » (nous soulignons)

Après la lecture de cet article, nombreux sont ceux ayant défendu l'idée selon laquelle le respect des principes de la justice et du droit international ne concernait pas seulement le règlement des différends, mais aussi l'adoption des mesures collectives³⁴⁸. Ensuite, l'article 1(3) de la Charte stipule l'objectif de : « réaliser la coopération internationale (...) en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ». Là encore, l'adoption de sanctions économiques portant atteintes aux droits fondamentaux serait une violation des buts et principes de la Charte³⁴⁹.

Ces interprétations rencontreront un certain succès auprès de la jurisprudence européenne à propos des sanctions ciblées. Que ce soit auprès de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'arrêt Kadi³⁵⁰ de 2008, ou auprès de la Cour Européenne des droits de l'homme³⁵¹, toutes deux se réfèrent à l'article 24 de la Charte afin de condamner l'Etat appliquant les résolutions du Conseil de sécurité. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels n'hésitera pas non plus à se référer à l'article 24 de la Charte afin de limiter les pouvoirs du Conseil de sécurité³⁵².

³⁴⁸ Elias Davidsson, *op. cit.*, p. 17; Hans von Sponeck, *op. cit.*, p. 162 ; Dapo Akande, *op. cit.*, p. 317

³⁴⁹ Dapo Akande, *op. cit.*, p. 323, rapporte deux affaires dans lesquelles la CIJ n'a pas hésité à considérer que la violation de droits fondamentaux aboutissait à une violation des buts stipulés dans la Charte : « Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran », arrêt, *CIJ Recueil 1980*, p. 42, para. 91 ; et son avis de 1971, *op. cit.*, para. 131. Il est donc raisonnable de croire que le Conseil puisse lui aussi violer ces principes, s'il est effectivement lié par eux. Cette question sera l'objet de la section 2.

³⁵⁰ « Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes », CJCE (Grande chambre), 3 septembre 2008, para. 270 : « dès lors que, conformément à l'article 24, paragraphe 2, de la charte des Nations unies, le Conseil de sécurité est lié par les buts et principes des Nations unies, y compris, selon l'article 1er, paragraphe 3, de cette charte, le développement et la promotion des droits de l'homme, un acte adopté par cet organe en violation de ceux-ci, y inclus les droits fondamentaux des particuliers en cause, pourrait être considéré comme adopté ultra vires ».

³⁵¹ Arrêt Al-Jedda c. Royaume-Unis, Cour EDH, para. 102 : confirmé par l'arrêt rendu en Grande chambre Nada c. Suisse du 11 septembre 2012, au para. 172.

³⁵² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°8, para. 1 : « : « Le Comité ne remet nullement en cause la nécessité d'imposer des sanctions dans des cas appropriés, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. (...) Cependant, les dispositions de la Charte qui se rapportent aux droits de l'homme (article premier, 55 et 56) doivent être considérées comme entièrement applicable en la matière ».

Ce raisonnement, bien qu'il permette de s'assurer que le Conseil de sécurité respecte les droits fondamentaux, n'est-il pas déraisonnable lorsque l'on sait que les sanctions économiques sont adoptées pour maintenir la paix et la sécurité internationales ?

2. Une interprétation neutralisée par la mission de maintien de la paix du Conseil ?

A la lumière de l'argumentaire qui vient d'être énoncé, rappelons qu'il s'agit d'une réinterprétation de la Charte. Comme le rapporte le professeur Alland, l'interprétation, bien qu'elle s'attache à dégager le « sens ordinaire³⁵³ » des termes d'un traité, est confrontée au « gouffre des circonstances³⁵⁴ ». Autrement dit : « l'interprétation ne consiste pas véritablement à attribuer un sens censément voulu par l'auteur de l'acte, mais bien à y substituer la volonté de l'interprète³⁵⁵ ». L'auteur prend comme exemple un rapport de la Commission européenne des droits de l'homme dans lequel il est affirmé que : « Ce qu'on 'trouve' dans un texte dépend souvent de ce que l'on cherche³⁵⁶ ».

Si les circonstances imposaient, selon de nombreux auteurs, l'obligation de réinterpréter la Charte en défaveur du Conseil de sécurité, il n'est pas certain que les arguments pour y parvenir rendent parfaitement compte de l'intention des rédacteurs de la Charte. Dans une opinion dissidente, le Juge Shahabuddeen affirmait que si la situation serait « étrange » dans le cas où l'on constaterait l'absence de limites aux pouvoirs du Conseil, une telle constatation ne serait pas « pour autant nécessairement indéfendable en droit³⁵⁷ ». La contribution de Gabriel Oosthuizen est à cet égard éclairante, puisqu'il choisit de « jouer l'avocat du diable » le temps d'un article³⁵⁸.

Il démontre qu'il est tout à fait possible d'interpréter l'article 1(1) comme n'imposant pas le respect des principes de justice et du droit international lorsque le Conseil adopte des mesures collectives³⁵⁹ ; tout comme il est possible d'interpréter l'article 39 de la Charte de manière à

³⁵³ Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), article 31

³⁵⁴ Denis Alland, « L'interprétation en droit international public », *RCADI*, vol. 362, Brill (2013), p. 194

³⁵⁵ Denis Alland, « La théorie réaliste de l'interprétation et des contraintes juridiques à l'épreuve du droit international public », in: *Droits*, PUF (2012/1), n°55, p. 87

³⁵⁶ Affaire Golder, req. n° 4451/70, Rapport de la Commission du 1^{er} juin 1973, par. 50 (cité par Denis Alland, *Cours de la Haye, op. cit.*, p. 197)

³⁵⁷ Affaire Lockerbie, ordonnance de 1992, *op. cit.*, opinion du Juge Shahubeddeen, p. 142

³⁵⁸ Gabriel Oosthuizen, « Playing the Devil's Advocate : the UN Security Council is Unbound by Law », in: *Leiden Journal of International Law*, vol. 12, n°3 (septembre 1999), pp. 549-563

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 552, ce dernier se réfère à l'opinion dissidente du Juge Schwebel qui affirmait, en citant le rejet de l'amendement précité (voyez note 331), que les dispositions de l'article 1(1) ont été adoptées « délibérément pour garantir que l'obligation vitale de prévenir et d'écarter les menaces contre la paix et les ruptures de la paix ne seraient pas limitées par le droit en vigueur » (Affaire Lockerbie, exceptions préliminaires, arrêt, *CIJ Recueil 1998*, p. 76) ; le juge Weeramantry affirmait, quant à lui, que ce rejet avait seulement pour objet d'« apaiser les craintes

confier un pouvoir discrétionnaire « ahurissant³⁶⁰ » au Conseil de sécurité. Cet argumentaire repose largement sur l'importance de la responsabilité principale de maintien de la paix du Conseil. On revient, en quelque sorte, à la position d'Hans Kelsen énoncée plus haut³⁶¹.

Il ne s'agira pas de recenser l'ensemble des éléments favorables à cette thèse. L'on pourrait avancer les démonstrations tenant à considérer que le Conseil de sécurité, puisqu'il exerce sa mission de maintien de la paix de la même manière qu'un Etat réagit à un fait internationalement illicite³⁶², doit respecter les contraintes imposées aux contre-mesures³⁶³. C'est sur cet argumentaire que le professeur Antonios Tzanakopoulos fonde l'ensemble de sa théorie de désobéissance des Etats Membres aux résolutions du Conseil³⁶⁴.

L'ensemble de ces éléments démontre qu'à la suite du dégel du mécanisme de sécurité collective, de vives inquiétudes ont imposé la réinterprétation la Charte en vue de « rappeler à l'ordre » le Conseil de sécurité. Ce n'est pas pour rien que le professeur Oosthuizen affirme jouer le rôle du diable lorsqu'il défend le pouvoir absolu du Conseil. Depuis le début des années 90, la tendance est de croire que seul le diable pourrait défendre un tel pouvoir absolu.

Que ces auteurs aient raison ou non, là n'est pas la question. L'important est que ce « contexte d'état de droit³⁶⁵ » aura son importance lorsque les Nations Unies abandonneront les sanctions globales au profit des sanctions ciblées. Mais cet abandon n'a pas pu être réalisé par le simple fait de déterminer que le Conseil ne pouvait pas agir de façon discrétionnaire. Encore faut-il constater la violation des droits fondamentaux que représentent les sanctions économiques globales adoptées par le Conseil. Pour se faire, il faut identifier un ensemble normatif applicable au Conseil en adaptant ce cadre à la spécificité des sanctions économiques.

qui avaient été exprimées au sujet des énormes pouvoirs dont jouirait le Conseil de sécurité » (Affaire Lockerbie, ordonnance de 1992 op. cit., p. 64) ; la discussion, en somme, est éternelle.

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 554

³⁶¹ Voyez la note 333 *supra*

³⁶² Sur le lien entre ces deux branches du droit, voyez Vera Gowlland-Debbas, Cour de la Haye, *op. cit.*, p. 237

³⁶³ Voyez l'article 53(1) du Projet d'articles sur la responsabilité internationale des Organisations internationales de 19, qui empêche une Organisation internationale d'adopter des contre-mesures qui seraient contraires aux « obligations concernant la protection des droits de l'homme ».

³⁶⁴ Antonios Tzanakopoulos invite les Etats à désobéir au Conseil de sécurité lorsque ce dernier commet un fait internationalement illicite après l'adoption d'une résolution. L'auteur justifie cette désobéissance comme étant une contre-mesure, autorisée par le droit international général ; voyez « *Disobeying the Security Council, Countermeasures against Wrongful Sanctions* », Oxford Monographs in International Law (2010), 276 p.

³⁶⁵ Vera Gowlland-Deba, Cours de la Haye, *op. cit.*, p. 427, l'auteur parle d'un « *rule of law context* ».

Second paragraphe : Les règles applicables au Conseil de sécurité

Le phénomène de réinterprétation ne concerne pas seulement la Charte, mais aussi le droit international humanitaire (A) et le droit international des droits de l'homme (B).

A. L'applicabilité du droit international humanitaire

Retenir la notion classique de conflit armé n'offre pas la protection suffisante face aux effets qu'entraînent le recours aux sanctions économiques (1), il faut alors réinterpréter cette notion à la lumière de ces effets (2).

1. La notion classique de conflit armé, exigence défavorable à l'application du droit international humanitaire aux sanctions économiques

La principale difficulté à l'application du droit international humanitaire a largement été soulevée par les auteurs qui se sont interrogés sur la compatibilité des sanctions économiques globales avec les droits fondamentaux³⁶⁶. Celle-ci réside dans le fait que ce droit ne peut être appliqué qu'en cas de conflit armé « entre deux ou plusieurs des Hautes Parties contractantes³⁶⁷ ». Le conflit armé est habituellement défini comme le recours à la force par un ou plusieurs Etats à l'encontre d'un ou plusieurs Etats. C'est dans la protection des populations civiles, dommages collatéraux du conflit, que le droit international humanitaire trouve sa raison d'être.

Marco Sassoli affirme que les sanctions ne peuvent pas constituer un conflit armé international ; celles-ci peuvent seulement se juxtaposer à un conflit déjà existant en ciblant une des parties³⁶⁸. La question se pose alors de savoir s'il existait un conflit armé entre les Etats agissant au nom des Nations Unies et l'Irak entre 1990 et 2003 ; pendant l'imposition des sanctions. Boris Kondoch constate l'existence d'un conflit armé international à partir de l'adoption de la résolution 661 (1990) jusqu'à la fin de l'opération tempête du désert le 28 février 1991³⁶⁹. Ce dernier considère alors qu'entre le 6 août 1990 et le 28 février 1991, le

³⁶⁶ Parmi les articles rédigés à l'époque des sanctions contre l'Irak, voyez Michael Reisman et Douglas Stevick, *op. cit.*, pp. 93-95 ; Boris Kondoch, *op. cit.*, pp. 284-290 ; Voyez aussi les interventions au sein du colloque dirigée par Vera Gowlland-Debbas, *op. cit.*, pp. 221-248. Des travaux plus récents portent sur la même question, voyez l'article de Nema Milaninia, « Jus ad bellum economicum and jus in bello economico : the limits of economic sanctions under the paradigm of International Humanitarian Law », in: « *Economic sanctions under International law, unilateralism, multilateralism, legitimacy, and consequences* », édité par Ali Marossi et Marisa Basset, Asser Press, Springer (2015), pp. 95-124 ; ainsi que la thèse de Farideh Shaygan, *op. cit.*, voyez la première partie.

³⁶⁷ Cette condition est rappelée à l'article deux de chacune des Conventions de Genève du 12 août 1949, ainsi que dans les Protocoles additionnels du 8 juin 1977 (article 1(3) du Protocole additionnel I, et article 1(1) du Protocole additionnel II)

³⁶⁸ Marco Sassoli, « Sanctions and international law – Commentary », intervention lors du colloque de Vera Gowlland-Debbas, *op. cit.*, pp. 241-246

³⁶⁹ Boris Kondoch, *op. cit.*, p. 290

Conseil de sécurité devait respecter le droit international humanitaire. Cette période peut surprendre lorsque l'on sait que le Conseil de sécurité n'a autorisé les Etats Membres à recourir à la force qu'avec l'adoption de la résolution 678 (1990) en novembre 1990.

Intervention réalisée seulement après la date fixée par ladite résolution – 15 janvier 1990 – et qui n'a duré qu'un peu plus d'un mois après son commencement. Le raisonnement de Kondoch tient dans le fait que le conflit armé s'est constitué dès l'invasion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990³⁷⁰. Conflit auquel les Nations Unies auraient pris part avec l'adoption des sanctions le 6 août de la même année et qui se serait achevé le 28 février 1991.

Peut-on considérer, à l'instar du Gouvernement irakien, que le conflit armé s'est poursuivi au-delà de la Guerre du Golfe de 1991 ? Hans von Sponeck rapporte effectivement qu'après l'intervention de la coalition « *all ministers had to wear military-like uniforms to signify that Iraq was in a state of war*³⁷¹ ». Rappelons que les Conventions de Genève trouvent à s'appliquer dès qu'un conflit armé existe, et qu'il importe peu de savoir si les parties au conflit reconnaissent l'état de guerre³⁷². Même si le Gouvernement irakien est le seul à reconnaître l'existence d'une guerre, cela ne suffit donc pas à écarter la qualification de conflit armé. D'autant plus que les Etats-Unis et le Royaume-Unis n'ont pas hésité à recourir à la force en Irak en bombardant la ville de Bagdad entre les 16 et 19 décembre 1998.

Difficile pour autant de défendre l'hypothèse selon laquelle les Nations Unies et l'Irak seraient en guerre après l'adoption de la résolution 687 (1991). Résolution que l'on assimile souvent à un « traité de paix³⁷³ ». Celle-ci avait pour objectif principal de mettre fin au conflit opposant l'Irak et le Koweït. L'Irak consentait³⁷⁴ à ne pas recourir à la force contre le Koweït et à respecter son intégrité territoriale³⁷⁵. Les bombardements réalisés lors de l'opération Renard du désert l'ont été indépendamment de l'autorisation du Conseil de sécurité, et ne suffissent pas à démontrer l'existence d'un conflit armé au-delà de l'adoption de la résolution 687 (1991).

³⁷⁰ *Ibid*

³⁷¹ Hans von Sponeck, *op. cit.*, p. 236

³⁷² Article 2 commun aux Conventions de Genève du 12 août 1949

³⁷³ Serge Sur, *op. cit.*, p. 42. L'auteur défend cette qualification en soulignant que la résolution 687 (1991), bien qu'elle demandait le consentement du Gouvernement irakien, lui a été imposé en tant qu'Etat perdant du conflit armé

³⁷⁴ Le Gouvernement irakien formule l'acceptation de la résolution 687 (1991) dans une lettre adressée au président du Conseil de sécurité ainsi que dans une lettre adressée au Secrétaire générale du 6 avril 1991, (S/22456). Bien sûr, l'acceptation ne se fait pas sans critiques par le Gouvernement irakien, mais qui admet n'avoir « d'autre choix que d'accepter cette résolution ».

³⁷⁵ Paragraphe 2 de la résolution 687 (1991)

La notion classique de conflit armé, entendue dans un sens strict de recours à la force, ne permet d'appliquer le droit international humanitaire qu'à une infime partie de la vie des sanctions économiques. Face aux effets de ces sanctions sur la situation humanitaire de l'Irak, de nombreux auteurs ont défendu l'application du droit international humanitaires aux sanctions, que celles-ci se juxtaposent ou non à un conflit armé dans son sens classique.

2. La notion revisitée de conflit armé, circonstance favorable à l'application du droit international humanitaire aux sanctions économiques

Michael Reisman et Douglas Stevick constatent que les sanctions économiques sont préférées car : « *they do not generate processions of body bags bringing home the mortal remains of the sons and daughters of the constituents*³⁷⁶ ». Rejoints par de nombreux auteurs, ces derniers estiment que la croyance selon laquelle les sanctions économiques sont soustraites au respect du droit international humanitaire réside dans la méconnaissance des effets que celles-ci peuvent avoir sur la population³⁷⁷. C'est donc à la lumière des effets des sanctions que les auteurs défendent l'application de cette branche du droit international³⁷⁸.

Il s'agit d'un argumentaire semblable à celui exposé par le Manuel Tallinn relatif aux cyber-attaques. Ce dernier considère que de telles attaques, bien qu'elles ne prennent pas la forme d'armes conventionnelles classiques, peuvent très bien être soumises au respect du droit international humanitaire lorsque leurs effets atteignent le niveau des effets d'un conflit armé³⁷⁹. A l'instar de ce manuel, nombreux sont les auteurs qui insistent sur le caractère évolutif de la notion de conflit armé permettant d'inclure de nouvelles armes. L'ancien Président des Etats-Unis Woodrow Wilson omettait soigneusement de qualifier les sanctions d'armes en parlant simplement de « remède mortel³⁸⁰ ». Mais c'est ce potentiel de mortalité démontré par le cas irakien qui impose de les qualifier d'« armes ». Cette appellation tend vers la reconnaissance de l'applicabilité du droit international humanitaire.

Boris Kondoch insiste sur la flexibilité dont fait preuve ce droit à la lumière de sa raison d'être : la protection des populations civiles³⁸¹. Cette branche du droit est nécessairement

³⁷⁶ Michael Reisman et Douglas Stevick, *op. cit.*, p. 93

³⁷⁷ Effets qui été l'objet de développements dédiés dans la première partie

³⁷⁸ Les auteurs ne sont évidemment pas les seuls à tenir cette position ; Voyez la thèse de Farideh Shayghan, *op. cit.*, pp. 115-119 : « la nature destructrice des sanctions économiques exigeant l'application du droit international humanitaire ».

³⁷⁹ « *Tallinn manual on the international law applicable to cyber warfare* » préparé par l'International Group of Experts, édité par Michael Schmitt, Cambridge university press (2013), para. 3 du Chapitre III de la Partie B relative au droit des cyber-conflits armés, p. 68.

³⁸⁰ Voyez la note 25 *supra* pour la citation complète.

³⁸¹ Boris Kondoch, *op. cit.*, p. 284

évolutive, puisqu'elle ne pouvait pas anticiper, lors de sa naissance, la création de toutes les armes modernes. Nema Milaninia démontre l'interprétation évolutive dont le droit international humanitaire peut faire l'objet de la même manière que le Manuel Tallinn, c'est-à-dire en faisant référence à la Clause de Martens. Cette clause évoque la flexibilité dont fait preuve le droit international humanitaire :

« En attendant qu'un Code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes jugent opportun de constater que, *dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par Elles*, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique³⁸² ».

Nema Milaninia rapporte, à l'égard de cette clause, l'opinion du Juge Shahabuddeen sous l'avis de la CIJ de 1996 dans laquelle il affirme très clairement que ladite clause impose une interprétation évolutive du contenu des normes humanitaires³⁸³. Dans ce même avis, la CIJ relève que les dispositions de la Charte relatives à l'interdiction du recours à la force : « ne mentionne pas d'armes particulières. Elles s'appliquent à n'importe quel emploi de la force, indépendamment des armes employées³⁸⁴ ». Plus loin, la Cour rajoute que ce qui permet de qualifier une arme, est le fait de savoir si celle-ci « frappe de façon indiscriminée les combattants et les populations civiles³⁸⁵ ». Cette question sera davantage étudiée en aval, mais les effets décrits dans le précédent chapitre tendent à démontrer l'absence d'une telle distinction. De nombreux indices incitent à reconnaître l'application du droit international humanitaire aux armes destructrices que représentent les sanctions économiques.

Certains auteurs affirment qu'il serait absurde de considérer que les dispositions permettant la protection de la population civile en temps de conflit armé ne trouveraient pas à s'appliquer en temps de paix. Nema Milaninia défend cette assertion par application du principe

³⁸² Ladite clause, portant le nom de son rédacteur Frédéric Fromhold Martens, apparaît aux préambules de la Convention de La Haye (II) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre de 1899, et de la Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son annexe : Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, La Haye, 18 octobre 1907. Nema Milaninia, *op. cit.*, s'y réfère p. 106, tout comme le Tallin Manual, *op. cit.*, s'y réfère p. 70

³⁸³ Plus précisément, ce dernier affirme : « En effet, la clause de Martens autorisait à considérer les principes de l'humanité et les exigences de la conscience publique comme des principes du droit des gens, le contenu précis de la norme découlant de ces « principes du droit des gens » devant être défini à la lumière de l'évolution, y compris l'apparition de nouveaux moyens et méthodes de guerre, ainsi que des conceptions et des seuils de tolérance de la communauté internationale », Opinion dissidente du juge Shahabuddeen, sous « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires », avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1996*, p. 406

³⁸⁴ Avis consultatif, *ibid*, para. 39, p. 244

³⁸⁵ *Ibid*, para. 78, p. 257

« *argumento a maiore ad minus*³⁸⁶ ». Ce principe imposerait de considérer que le minimum exigé en temps de guerre devait l'être au moins tout autant en temps de paix. Marco Sassoli défend cette interprétation en citant l'arrêt Détroit de Corfou de 1949 dans lequel la Cour tire l'obligation des autorités albanaises à faire connaître l'existence d'un champ de mine « non pas [de] la Convention VIII de La Haye, de 1907, qui est applicable en temps de guerre, mais sur certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, *plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre*³⁸⁷ ».

Enfin, si l'ensemble de ces arguments ne sauraient convaincre de l'applicabilité générale du droit international humanitaire lors de l'imposition de sanctions économiques, un argument permet d'assurer son application s'agissant des sanctions imposées à l'Irak. L'on parle ici de l'existence d'un blocus maritime, démontrée dans le cadre de la première partie. Bien qu'il y ait une controverse quant à l'intensité de la force autorisée par le Conseil³⁸⁸, la simple existence d'un tel blocus, créé conformément à l'article 42 de la Charte des Nations Unies, devrait suffire à considérer que le régime de sanctions doit respecter le droit international humanitaire³⁸⁹.

En-dehors du droit international humanitaire, quelles obligations sont applicables au Conseil de sécurité ? N'est-il lié que par les obligations coutumières, ou aussi par les obligations conventionnelles ? Est-il opportun de lui opposer les règles impératives du droit international ?

B. L'incertitude quant au cadre normatif applicable au Conseil de sécurité

De nombreux auteurs admettent eux-mêmes qu'il est plus facile de démontrer que le Conseil ne jouit pas de pouvoirs absolus que de démontrer le contenu exact de ses limites³⁹⁰. Il semble exister un consensus pour dire que le Conseil de sécurité n'est pas lié par les obligations conventionnelles auxquels seuls les Etats Membres sont liées. Vera Gowlland-Debbas note à ce sujet que les Etats n'ont pas « transféré leurs compétences à l'Organisation mais en ont créées de nouvelles, comme en témoigne le cas de menace à la paix et à la sécurité internationales³⁹¹ ».

³⁸⁶ Nema Milaninia, *op. cit.*, p. 102

³⁸⁷ « Affaire du Détroit de Corfou », Arrêt du 9 avril 1949 : *C. I. J. Recueil 1949*, p. 22, cité par Marco Sassoli, *op. cit.*, p. 244

³⁸⁸ Voyez la note 158 *supra*

³⁸⁹ Pour plus de développement sur ce point, voyez Régis Chemin, « *Sanctions internationales : contre-mesures, embargo, boycott, blocus* », in: Encyclopédie Dalloz du droit international, Dalloz, 2017

³⁹⁰ Par exemple, Vera Gowlland-Debbas dans son cours de La Haye, *op. cit.*, p. 223 : « Few today would contest the existence of legal limits to the Council's powers, though these remain to be defined » ; Elias Davidsson, *op. cit.*, p. 5 : « However it must by now be settled that the Security Council is bound by legal standards, THOUGH their exact nature and scope have yet to be identified » ; Jeremy Matam Farrall, *op. cit.*, p. 39 affirme que l'application du « rule of law » au Conseil ne permet pas d'identifier avec précision les règles qui lui sont applicables.

³⁹¹ Vera Gowlland-Debbas, *op. cit.*, p. 356

Les Etats n'auraient donc pas transféré leurs obligations conventionnelles à l'Organisation ou au Conseil. D'autant que l'article 103 de la Charte, affirme la primauté des obligations onusiennes sur celles de « tout autre accord international ». L'auteur estime cependant que les obligations contenues dans les conventions peuvent s'appliquer au Conseil en tant que règle coutumière³⁹². D'autres insistent, en se référant à nouveau aux opinions dissidentes de certains juges, que le Conseil de sécurité est soumis au respect des Principes Généraux de Droit International³⁹³. Enfin, certains affirment que le Conseil ne peut pas transgresser les normes impératives – ou *jus cogens* – lorsque celui-ci agit dans le cadre du Chapitre VII de la Charte³⁹⁴.

Bien sûr, chacun des argumentaires peut être contredit, comme il était possible de nier les interprétations de la Charte exposées précédemment. Encore une fois, il n'est pas loisible de revenir sur ce débat, mais plutôt d'insister sur l'imprécision des limites que les auteurs ont tenté d'imposer au Conseil de sécurité dans les années 90-2000. Reconnaître l'application des obligations coutumières, en plus de rendre inutile le recours au *jus cogens*³⁹⁵, permet aux auteurs de « piocher » dans un ensemble de normes qu'il serait possible d'opposer au Conseil de sécurité.

Malgré tous ces efforts, il n'existe pas d'ensemble normatif clair et précis, imposable au Conseil. Le maître de conférence Marjorie Beulay pointe du doigt cette difficulté dans sa thèse relative à « l'applicabilité des droits de l'homme aux organisations internationales³⁹⁶ ». Celle-ci affirme la tendance à adapter, à « rationaliser » un cadre normatif que l'on pourrait opposer à une Organisation internationale sans trop de difficultés. A propos des sanctions économiques globales adoptées par le Conseil, l'auteur note l'effort d'adaptation de la doctrine, afin

³⁹² Ibid, p. 367, l'auteur cite l'affaire « Le Procureur c. André Rwamakuba », Chambre de Première Instance III, décision sur le remède approprié, TPIR, 31 janvier 2007, para. 48 : « The UN, as an international subject, is bound to respect rules of customary international law, including those rules which relate to the protection of fundamental human rights ».

³⁹³ Elias Davidsson, *op. cit.*, p. 8 ; ou encore Dapo Akande, *op. cit.*, p. 317 citent tout deux l'opinion du Juge Weeramantry sous l'ordonnance de 1992 de l'affaire Lockerbie déjà cité, p. 65 : « La genèse de la Charte des Nations Unies confirme donc que la plénitude des pouvoirs du Conseil de sécurité a été clairement limitée par le fait que ces pouvoirs doivent être exercés conformément aux principes bien établis du droit international ».

³⁹⁴ Djamchid Momtaz, « La compatibilité des sanctions du Conseil de sécurité avec le droit international des droits de l'homme », dans le colloque dirigé par Vera Gowlland-Debbas, *op. cit.*, p. 224, l'auteur déduit l'applicabilité des règles humanitaires à raison de leur caractère *erga omnes*.

³⁹⁵ Serge Sur, « *La Créativité du Droit International* », Cours général de droit international public, vol. 363, pp. 197-202, démontre que la notion, en plus d'être incertaine, voit son utilité nettement effacée dès que l'on reconnaît l'application des règles coutumières qui suffit généralement à arriver au résultat attendu. Ici, pas besoin de chercher les règles *jus cogens* pour limiter les pouvoirs du Conseil.

³⁹⁶ Marjorie Beulay, « *Applicabilité des droits de l'homme aux organisations internationales* », dirigée par le professeur Jean-Marc Thouvenin à l'université Paris VIII Nanterre en décembre 2015

d'identifier une série de règles applicables au Conseil, sur la base des développements qui viennent d'être énoncés³⁹⁷.

Encore une fois, que les règles soient effectivement opposables au Conseil importe peu, puisque celles-ci exerceront une pression sur l'organe politique des Nations Unies, de manière à le pousser à abandonner les sanctions économiques globales.

Section 2 : Mise en cause de la légalité des sanctions contre l'Irak

L'examen de la compatibilité des sanctions adoptées contre l'Irak aboutit au résultat que les sanctions *globales* ne peuvent jamais être compatibles avec les droits fondamentaux (**premier paragraphe**). Ce constat imposera aux Nations Unies de remodeler les sanctions de manière à les *cibler* davantage (**second paragraphe**).

Premier paragraphe : Examen au regard des droits fondamentaux

L'incompatibilité de la logique globale des sanctions apparaît clairement lorsqu'on étudie leur légalité à la lumière du droit international des droits de l'homme (**A**) et humanitaire (**B**).

A. Une incompatibilité révélée par le droit international des droits de l'homme

L'examen de la compatibilité des sanctions avec les droits indérogeables sont susceptibles de révéler l'intention du Conseil de ne pas les respecter (**1**), tandis que le même examen à la lumière des droits dérogeables démontre que le régime de sanctions ne permet pas d'assurer que son application soit temporaire (**2**).

1. Droits indérogeables et l'intention du Conseil de sécurité de ne pas les respecter

Lorsque le professeur Bossuyt s'interroge sur la compatibilité des sanctions économiques globales avec le droit à la vie et à un traitement humain, droits indérogeables ayant une valeur coutumière³⁹⁸, ce dernier cite la résolution 3348 (XXIX) adoptée le 17 décembre 1974. Celle-ci affirme qu'une crise alimentaire : « porte aussi profondément atteinte aux principes et aux

³⁹⁷ *Ibid*, p. 399

³⁹⁸ Christof Heyns et Thomas Probert, « *Securing the Right to Life : a cornerstone of the human rights system* », in: EJIL: Talk! Disponible en ligne ; Pawel Lukow, « A difficult Legacy : Human dignity as the Founding Value of Human Rights », in: *Human Rights Review*, vol. 19, n°3 (Septembre 2018), pp. 313-329

valeurs de caractère plus fondamental qui s'incarnent dans le droit à la vie et à la dignité humaine tel qu'il est consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme³⁹⁹ ».

Inutile d'insister davantage sur la situation alimentaire en Irak afin de constater la violation manifeste du droit à la vie, et de l'interdiction du traitement inhumain, cruel ou dégradant. Le fait de vivre avec une ration alimentaire journalière n'atteignant jamais les 2 500 kilocalories requises, suffit à constater le traitement inhumain et dégradant que subit la population du fait des sanctions.

Enfin, l'augmentation de la mortalité infantile impose de constater la violation du droit à la vie. Débattre sur la véracité des chiffres avancés, on l'a déjà dit, ne suffit pas à déresponsabiliser le Conseil de sécurité. Le simple fait d'admettre que le Conseil puisse causer la mort d'une poignée d'enfants au nom du maintien de la paix et de la sécurité internationales ne nous paraît pas raisonnable. Davantage encore dans le contexte où les sanctions économiques globales ne parviennent à toucher que les populations fragiles tout en épargnant l'élite politique. Doit-on pour autant considérer, comme le professeur Bossuyt ou Denis Halliday⁴⁰⁰, que le Conseil de sécurité ait réalisé un génocide du fait de l'adoption des sanctions contre l'Irak ?

Selon ces auteurs la preuve de l'intention du Conseil de sécurité, prérequis essentiel au constat de la réalisation d'un génocide, réside dans le maintien des sanctions malgré la connaissance de la situation humanitaire en Irak. A cet égard, le professeur Bossuyt affirme :

« Dès lors qu'on disposait d'éléments prouvant que des milliers de civils mourraient à cause des sanctions et que des centaines de milliers d'autres allaient mourir prochainement par suite du maintien de ces sanctions par le Conseil de sécurité, les morts en question ne pouvaient plus être considérées comme un simple

³⁹⁹ Résolution 3348 (XXIX) 17 décembre 1974, « Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition » (citée par Marc Bossuyt, *op. cit.*, par. 29, p. 8)

⁴⁰⁰ Marc Bossuyt, *op. cit.*, p.18-19 : « Il est clair que le régime des sanctions contre l'Iraq vise à infliger délibérément au peuple irakien des conditions de vie (manque de nourriture, de médicaments, etc.) devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle. Peu importe que cette destruction physique délibérée ait officiellement pour objectif la sécurité de la région » ; Denis Halliday, dans un entretien du 11 janvier 2003 avec l'Humanité : « J'ai démissionné pour retrouver ma liberté de parole et pour ne pas partager la responsabilité des crimes commis en Irak, même s'ils sont autorisés par l'ONU qui a couvert treize années de sanctions génocidaires contre le peuple irakien » ; Hans von Sponeck, *op. cit.*, p. 171 : « The conclusion that, *inter alia*, (...) the Genocide Convention, (...) was violated by the UN SC from the beginning of the Oil-for-Food Programme in 1996 by, for example, severe limitations of rights of children to health, development of their personalities and education is therefore sound ».

contrecoup – le Conseil de sécurité était pleinement responsable de ses actes et de toutes leurs conséquences attestées⁴⁰¹ »

Le professeur Bossuyt constate que le Conseil aurait dû réaliser un examen approfondi relatif à l'impact des sanctions avant de les imposer. Il propose un test, sous forme de six questions, qui auraient permis de limiter davantage les sanctions économiques adoptées contre l'Irak⁴⁰². Les questions sont les suivantes : 1) Les sanctions sont-elles prises pour des raisons valables ? ; 2) Visent-elles les parties responsables ? ; 3) Sont-elles correctement ciblées ? ; 4) Un délai raisonnable est-il fixé pour la durée d'application des sanctions ? ; 5) Sont-elles efficaces ? ; 6) Echappent-elles à l'accusation de violation des « principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique » ?

Dans le cas de l'Irak, un examen prospectif répondant à ces six questions aurait permis de déterminer avec certitude que la population serait gravement touchée par les sanctions. Des sanctions *globales* ne seraient pas apparues comme *nécessaires* pour forcer l'Irak à retirer ses troupes du Koweït ou à coopérer à la destruction des armes chimiques, puisque la population n'exerce aucune pression sur Saddam Hussein. La démonstration tend à remettre en question l'existence même des sanctions économiques *globales*, puisqu'elle incite à *cibler* davantage les personnes qui seront soumises aux sanctions.

2. Droits dérogeables et l'insuffisance des garanties offertes par le régime des sanctions

On pourrait opposer au Conseil de sécurité les obligations de respecter les droits des enfants⁴⁰³, le droit à l'éducation⁴⁰⁴, ou encore de ne pas empirer l'état de santé d'une population⁴⁰⁵, ni son accès à l'eau potable⁴⁰⁶, ou de ne pas porter atteinte à son droit d'être à l'abri de la faim⁴⁰⁷.

Quand bien même l'on admettrait que le Conseil puisse y déroger lorsqu'il agit dans le cadre de sa mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales de la même manière qu'un

⁴⁰¹ Marc Bossuyt, *op. cit.*, p. 19 ; Hans von Sponeck, *op. cit.*, dit la même chose, p. 170, en se référant au « *Sanctions Assessment Handbook, assessing the humanitarian implications of sanctions* », publié par les Nations Unies en octobre 2004 et selon lequel l'intention peut être démontrée si l'on constate le maintien des sanctions malgré la connaissance de l'effet des sanctions sur la population.

⁴⁰² *Ibid.*, p. 11-12

⁴⁰³ Convention de New York relative aux droits de l'enfant de 1989 ; Article 24 du PIDCP

⁴⁰⁴ Article 6 du PIDESC

⁴⁰⁵ Article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)

⁴⁰⁶ Droit que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels tire de l'esprit général du PIDESC, voyez l'Observation générale n°3

⁴⁰⁷ Article 11 du PIDESC

Etat peut y déroger en situation d'urgence, l'organe politique des Nation Unies aurait dû assortir ce régime de garanties. Ce dernier devait fournir l'assurance que les dérogations avaient « un caractère exceptionnel et temporaire⁴⁰⁸ ».

A la lumière de ces considérations, il a été reproché au Conseil de ne pas avoir clairement fixé les conditions dans lesquelles les sanctions pouvaient être levées. La résolution 687 soulignait que le Conseil lèverait l'embargo « après avoir constaté que l'Irak a[vait] pris toutes les mesures prévues aux paragraphes 8 à 13⁴⁰⁹ ». Ces mesures sont celles relatives au désarmement du Gouvernement Irakien, à l'élimination de ses armes de destruction massive et au respect du Traité de non-prolifération.

La résolution précitée ajoutait que le Conseil devait se réunir tous les soixante jours afin de déterminer si l'Irak avait rempli ses obligations⁴¹⁰. Cette exigence sera remplie avec plus ou moins de rigueur les sept premières années des sanctions⁴¹¹, mais elle commencera à être de plus en plus négligée par le Conseil à partir de 1998⁴¹², jusqu'à finir par être complètement éclipsée lorsque les débats sont accaparés par la volonté des Etats-Unis d'intervenir en Irak⁴¹³. Initialement, cette suspension était un moyen de forcer le Gouvernement de coopérer avec l'UNSCOM et la Commission spéciale⁴¹⁴.

En-dehors de cet examen réalisé imparfaitement, les sanctions imposées contre l'Irak présentaient le désavantage de ne pas fixer avec précision le moment où celles-ci devaient être levées. Était-ce au moment où la destruction des armes serait constatée ? Ce n'est pas ce que prévoit la résolution 687 (1991) : celle-ci impose à l'Irak « d'accepter » cette destruction⁴¹⁵, de « s'engager » à ne plus utiliser ou construire de nouvelles armes⁴¹⁶, de « réaffirmer

⁴⁰⁸ Comité des droits de l'homme, Observation générale n°5 de 1981 relative à l'article 4 du PDCP, para. 3. Cette Observation a été remplacée par une nouvelle réalisée en 2001 (n°29), mais qui réaffirme l'importance de ces garanties au paragraphe premier.

⁴⁰⁹ Résolution 687 (1991), para. 22

⁴¹⁰ *Ibid*, para. 21

⁴¹¹ Selon le rapport annuel du Comité des sanctions de 1997 (S/1997/672), le Conseil de sécurité aurait examiné 37 fois le régime de sanctions depuis l'adoption de la résolution 687 (1991), voyez paragraphe 3. Cela équivaut à un examen tous les 63 jours approximativement.

⁴¹² Le rapport annuel du Comité des sanctions de 1998 (S/1998/1239), para. 6, rapporte qu'en un an, le Conseil ne s'est réuni que deux fois afin de réaliser cet examen alors que ce dernier aurait dû se réunir six fois en respectant l'intervalle de soixante jours.

⁴¹³ Hans von Sponeck, *op. cit.*, p. 154, soulève à cet égard que l'année 2002 et plus particulièrement l'attentat du 11 septembre 2001 ont entraîné un glissement dans les débats au sein du Conseil de sécurité : « the focus of the Iraq debate shifted from improving the sanctions regime to preventing military confrontation ».

⁴¹⁴ Résolution 1134 (1997), para. 8 : « Décide d'attendre, pour procéder aux révisions prévues aux paragraphes 21 et 28 de sa résolution 687 (1991), que la Commission spéciale ait présenté le rapport de situation unifié qu'elle doit soumettre le 11 avril 1998, après quoi lesdites révisions reprendront conformément à la résolution 687 (1991) à compter du 26 avril 1998 ».

⁴¹⁵ Résolution 687 (1991), para. 8(a)

⁴¹⁶ *Ibid*, para. 10 et 12

inconditionnellement » sa volonté de respecter le traité de non-prolifération⁴¹⁷. En d'autres termes, la résolution 687 (1991) soumet la levée des sanctions à la coopération du gouvernement irakien. Cela a permis aux Etats-Unis et au Royaume-Uni de maintenir les sanctions en dénonçant la non-coopération du Gouvernement⁴¹⁸.

Ces deux Membres permanents considéraient que Saddam Hussein était le principal responsable des réticences du Gouvernement à coopérer avec les Nations Unies. Ces derniers refusaient la possibilité de lever les sanctions, tant que Saddam Hussein dirigeait le pays⁴¹⁹. Un tel argumentaire a pu prendre naissance grâce aux termes approximatifs de la résolution 687 (1991). Pour reprendre les mots du Secrétaire général Boutros-Ghali :

« Compte tenu du caractère à la fois imprécis et changeant desdits objectifs, il est difficile pour le Conseil de sécurité de convenir du moment où l'on peut considérer qu'ils ont été atteints et que l'on peut lever les sanctions⁴²⁰ »

B. Une incompatibilité révélée par le droit international humanitaire

En raison de leur caractère global, les sanctions économiques adoptées contre l'Irak ne pouvaient pas être compatibles avec le principe de nécessité et de distinction (1) ainsi qu'avec d'autres règles du droit international humanitaire (2).

1. La logique des sanctions économiques *globales* incompatible avec les principes de distinction et de nécessité

Les principes de distinction et de nécessité, que l'on retrouve dans diverses stipulations des Conventions de Genève⁴²¹, ont été qualifiés de « principes cardinaux » par la Cour

⁴¹⁷ *Ibid*, para. 11

⁴¹⁸ Voyez les déclarations des Etats-Unis lors de la 4 336^{ème} séance du Conseil de sécurité (S/PV.4336), p. 8 et suiv. ; 4120^{ème} séance (S/PV.4120), p. 7 et suivantes

⁴¹⁹ Hufbauer et al., *op. cit.*, p. 53, relèvent que les Etats-Unis fixent unilatéralement aux sanctions l'objectif de destituer le Président Saddam Hussein ; Hans von Sponeck identifie le même phénomène, *op. cit.*, p. 154 : « The shock of 11 september 2001 converted the hidden determination of US leaders to remove Saddam Hussein's Government by force into an increasingly open plan ».

⁴²⁰ Boutros Boutros-Ghali, « Supplément pour l'Agenda pour la paix », *op. cit.*, para. 68. On retrouve cette problématique dans le document final du Sommet mondial de 2005, A/60/L. 1*, dont le paragraphe 106 insiste lui aussi sur l'exigence d'établissement « d'objectifs précis ».

⁴²¹ On trouve l'expression du principe de distinction à l'article 48 du Protocole additionnel I, qui le qualifie de « règle fondamentale » ; le principe de proportionnalité est sous-entendu dans de nombreuses provisions des Conventions, notamment à l'article 51(5)(b) ainsi qu'à l'article 57(2)(b) du Protocole additionnel I qui affirment l'importance d'évaluer l'effet d'une attaque avant de la réaliser, afin qu'elle ne touche pas les populations civiles ; le principe de nécessité apparaît davantage comme un principe infiltré dans l'ensemble du droit international humanitaire.

internationale de Justice dans son avis de 1996⁴²². Le premier des principes impose aux Etats de ne jamais prendre pour cible des personnes civiles, « ni en conséquence utiliser des armes qui sont dans l'incapacité de distinguer entre cibles civiles et cibles militaires⁴²³ »

Michael Reisman et Douglas Stevick insistent sur l'importance du principe de distinction, même s'il paraît intrinsèquement incompatible avec la logique des sanctions économiques globales. Le Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Ghali, affirmait que de telles sanctions étaient « un instrument peu précis⁴²⁴ ». L'instauration de sanctions globales, puisqu'elles sont globales, n'a jamais vocation à distinguer la population civile des dirigeants politiques contre lesquels les sanctions sont imposées.

Elias Davidsson rejetait la possibilité d'appliquer le droit international humanitaire aux sanctions économiques globales justement parce que celles-ci : « *constitute by their very nature an indiscriminate 'attack' on the well-being of the general civilian population*⁴²⁵ » (nous soulignons). Ce dernier constatait qu'appliquer ce droit aux sanctions revenait à laisser le Conseil de sécurité estimer les cas dans lesquels la population pouvait être la cible volontaire des sanctions. Autrement dit, les civils ne seraient plus un dommage collatéral, mais un moyen pour parvenir à l'objectif poursuivi. Ce constat est en contradiction directe avec la raison d'être des règles humanitaires.

Les professeurs Reisman et Stevick considèrent cependant qu'une telle discrimination est possible et nécessaire. Ces derniers affirment que l'étendu du blocus imposé à l'Etat cible devait être décidé en fonction de l'influence qu'exerce les individus directement touchés par les sanctions sur la réalisation de l'objectif poursuivi⁴²⁶. Autrement dit, lorsque des sanctions sont imposées afin de forcer un Gouvernement à changer de comportement, il faut que celles-ci ciblent les catégories d'individus capables de modifier son comportement. Les auteurs constatent alors que dans une dictature, comme c'est le cas en Irak, il est inconcevable de tolérer que les sanctions puissent toucher la population civile qui n'exerce aucun pouvoir d'influence⁴²⁷. Si la logique est irréfutable, poussée au bout, celle-ci inquiète : dans une démocratie, la population pourrait être la cible de sanctions économiques sans que celles-ci ne violent le droit international humanitaire ?

⁴²² « Licéité de l'emploi de l'arme nucléaire », *op. cit.*, para. 90, p. 257

⁴²³ *Ibid*

⁴²⁴ Boutros Boutros-Ghali, « *Supplément pour l'Agenda pour la Paix* », A/50/60* ou S/1995/1* (1995), para. 70, p. 17

⁴²⁵ Elias Davidsson, *op. cit.*, p. 37

⁴²⁶ Michael Reisman et Douglas Stevick, *op. cit.*, p. 132

⁴²⁷ *Ibid*

La question, embarrassante, ne se pose plus après avoir remarqué que dans tous les cas, la distinction est impossible lors de l'adoption de sanctions économiques globales. La résolution 661 (1990) et les ajustements qui ont suivi en témoignent. Malgré le fait que le Conseil n'ait eu de cesse de perfectionner le régime de sanctions en assouplissant les procédures de contrôle des biens humanitaires ou en adoptant le programme pétrole contre nourriture, ce dernier n'est jamais parvenu à respecter le principe de distinction. L'intention était pourtant affichée de remédier à la situation humanitaire, mais le résultat était absent⁴²⁸.

C'est ainsi que l'on rejoint partiellement Elias Davidsson : il est impossible que les sanctions globales parviennent à respecter le premier principe cardinal du droit international humanitaire. Sa violation est manifeste quels que soient les mécanismes mis en œuvre pour atténuer l'effet des sanctions. Dès que celles-ci sont globales, elles sont contraires au droit international humanitaire. Contrairement à Monsieur Davidsson, l'on n'en arrive pas à la conclusion que le droit international humanitaire ne trouve pas à s'appliquer. Au contraire, si les sanctions globales sont nécessairement contraires à ce droit, c'est qu'elles n'ont pas leur place en droit international.

Les professeurs Reisman et Stevick aboutissent au même résultat en réalité, même s'ils n'affirment jamais frontalement l'incompatibilité des sanctions globales aux droit des conflits armés. Ils constatent simplement qu'une compatibilité n'est possible que si l'on taille les sanctions de façon à cibler les seuls individus qu'elles doivent toucher pour arriver au résultat poursuivi. A l'instar du professeur Bossuyt, ces derniers parlent en réalité de sanctions ciblées, et non plus de sanctions globales. Le fait de devoir réviser la logique même des sanctions démontrent qu'elles constituent inmanquablement une violation du droit international humanitaire lorsqu'elles sont globales.

Le constat est le même lorsque les auteurs évaluent la compatibilité des sanctions avec le principe de proportionnalité et celui de nécessité. Selon ce principe : « il ne faut pas causer des maux superflus aux combattants⁴²⁹ ». Messieurs Reisman et Stevick constatent encore que le respect de ces principes suppose l'examen prospectif de l'effet des sanctions, et de leur

⁴²⁸ Dans une lettre du 13 avril 1995 (S/1995/300), les cinq Membres permanents affirment leur volonté de veiller, à l'avenir, « à minimiser les effets préjudiciables non voulus que ces sanctions peuvent avoir sur les groupes les plus vulnérables des pays visés » ; dans de nombreuses résolutions le Conseil est « préoccupé par la gravité de la situation alimentaire et sanitaire de la population iraquienne et par le risque de voir s'aggraver encore cette situation » (résolution 986 (1995), préambule). Le programme pétrole contre nourriture avait justement pour objectif « de répondre, à titre de mesure temporaire, aux besoins humanitaires du peuple iraquien », appliquant ainsi le principe de distinction.

⁴²⁹ « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires », *op. cit.*, para. 78

efficacité, afin d'adopter le meilleur outil pour parvenir à l'objectif poursuivi. Une fois encore, cela suppose de revoir la logique même des sanctions.

2. Des sanctions contraires à certaines règles du droit international humanitaire

La doctrine concentre l'étude de légalité des sanctions économiques globales à deux obligations en particulier : l'interdiction de recourir à la famine comme méthode de combat⁴³⁰ ainsi que l'obligation de ne pas limiter le droit à une assistance humanitaire⁴³¹. La première des obligations semble être en contradiction avec l'imposition d'un embargo global puisqu'elle interdit « d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que des denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation⁴³² ».

Boris Kondoch soulève à juste titre que la simple existence d'un embargo sur la nourriture ne suffit pas à constater la violation de ladite obligation⁴³³. Il faut d'abord prouver que le standard de vie est tombé sous le niveau de subsistance minimal à cause du régime des sanctions, et que le Conseil de sécurité avait l'intention de causer la famine. Prudent, l'auteur constate qu'il n'était pas possible, à l'époque des sanctions, de prouver que celles-ci étaient la cause de la situation humanitaire en Irak entre 1990-1991⁴³⁴. Impossible de souscrire à ce point de vue lorsque l'on sait que le Conseil a été informé de la situation en Irak dès le 20 mars 1991 par un rapport du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, Martti Ahtisaari⁴³⁵. Il n'a pas fallu attendre la communication du rapport demandé par le Conseil de sécurité en 1999 pour établir ce lien de causalité entre la situation humanitaire et les sanctions⁴³⁶.

Ensuite, Boris Kondoch estime qu'il est impossible de démontrer que le Conseil avait l'intention d'utiliser la famine comme moyen de combat. Le Conseil de sécurité n'aurait *a priori* pas adopté le programme pétrole contre nourriture si ce dernier avait l'intention de donner

⁴³⁰ L'obligation apparaît à l'article 54(1) du Protocole additionnel I ainsi qu'à l'article 14 du Protocole additionnel II, sous l'appellation suivante : « Protection des biens indispensables à la survie de la population civile ».

⁴³¹ L'obligation figure à l'article 23 de la Convention de Genève IV du 12 août 1949 ainsi qu'à l'article 70 du Protocole additionnel I

⁴³² Article 54(2) du Protocole additionnel I

⁴³³ Boris Kondoch, *op. cit.*, p. 291

⁴³⁴ Rappelons que l'auteur n'évalue le respect du droit international humanitaire que sur la période allant de la résolution 661 (1990) jusqu'à la fin de l'opération tempête du désert le 28 février 1991. C'est pour cette raison qu'il écarte aussi facilement la question du lien de causalité.

⁴³⁵ Voyez le rapport en annexe de la lettre S/22366

⁴³⁶ Nous parlons ici du rapport Amorim, étudié dans la précédente partie

naissance à une famine en Irak. De la même manière que lors de l'examen relatif au génocide, l'« activité passive » dont le Conseil a fait preuve tend à prouver l'intention d'exploiter la famine comme moyen de pression sur l'Irak. La violation de l'obligation de ne pas recourir à la famine comme méthode de combat ne découle pas du régime de sanctions contre l'Irak, puisqu'il a fait l'objet d'ajustements, mais de la politisation de ce régime qui n'a pas permis d'offrir les réformes nécessaires.

Le constat est le même lorsque l'on s'interroge sur la violation du droit à l'assistance humanitaire. Si le Conseil de sécurité assure le respect de cette assistance avec la création du programme pétrole contre nourriture, certains obstacles ont entravé cette assistance « de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable⁴³⁷ ». La politisation du programme a entraîné une discrimination dans le traitement des contrats soumis à approbation du Comité⁴³⁸ qui contrevient directement au caractère impartial que doit revêtir l'assistance humanitaire.

Enfin, l'article 55(1) du Protocole additionnel I impose aux Parties de conduire la guerre « en veillant à protéger l'environnement naturel contre des dommages étendus ». Il est précisé que « cette protection inclut l'interdiction d'utiliser des méthodes ou moyens de guerre conçus pour causer ou dont on peut attendre qu'ils causent de tels dommages à l'environnement naturel, compromettant, de ce fait, la santé ou la survie de la population ». Bien que les sanctions globales n'aient pas été conçues de manière à porter atteinte à l'environnement, force est de constater que le blocage de produits nécessaires à l'assainissement de l'eau contamine les eaux dans lesquels la population puise, ce qui propage des maladies⁴³⁹.

Difficile pour autant de déterminer s'il est raisonnable de s'attendre à ce qu'un blocus entraîne des dommages environnementaux. La chose n'était pas évidente lors de l'imposition des sanctions en 1990 mais le devient seulement après l'examen de leurs effets en Irak. A moins de prévoir des provisions visant la protection de l'environnement, l'expérience irakienne révèle qu'un régime de sanction ne saurait remplir l'exigence de l'article 55 précité.

L'étude de légalité des sanctions démontre l'impossible compatibilité des sanctions économiques globales avec le droit international, ce qui impose d'abandonner cette logique au profit de sanctions ciblées.

⁴³⁷ Article 70(1) du Protocole additionnel I

⁴³⁸ Note 309, *supra*

⁴³⁹ *Supra*, la partie relative à l'impossibilité d'adopter une approche multisectorielle dans le cadre du programme

Second paragraphe : L'abandon des sanctions économiques globales

Le passage aux sanctions ciblées (B) se fait par une remise en question de la logique globale des sanctions (A).

A. Remise en question du caractère global des sanctions

Les constats de violation des droits de l'homme vont avoir pour conséquence une redéfinition complète des sanctions économiques. La doctrine aura évidemment sa part de responsabilité dans ce changement, puisque des colloques ont été organisés à travers le monde aux fins de modeler les sanctions économiques de manière compatible avec les droits fondamentaux. Le professeur Bossuyt qualifie ce courant de « processus d'Interlaken », puisqu'il a été initié en Suisse, dans la ville du même nom, après l'organisation de deux conférences en 1998 et 1999⁴⁴⁰.

Le Secrétaire général des Nations Unies y fait même référence dans son rapport du millénaire et estime que « ces études ont maintenant suffisamment progressé pour mériter d'être sérieusement examinées par les Etats Membres⁴⁴¹ ». Les Membres permanents du Conseil de sécurité avaient déjà initié cette réflexion dans une lettre dans laquelle ils s'engageaient à « évaluer objectivement les conséquences humanitaires à court et long terme des sanctions », ou encore à « veiller à ce que les modalités selon lesquelles les comités des sanctions examinent les demandes à caractère humanitaire soient aussi expéditives que possible⁴⁴² ».

Ces engagements, peu contraignants, ne parlent pas encore de sanctions ciblées, mais le Conseil met un pied dans une réflexion sur les sanctions globales. Cette réflexion a évidemment été initié par des pressions extérieures tendant à limiter les pouvoirs du Conseil, et sera poursuivie par les travaux précités, jusqu'à ce qu'il abandonne complètement la logique *globale* des sanctions économiques adoptées contre l'Irak. Impossible d'en déduire un aveu du Conseil

⁴⁴⁰ Marc Bossuyt, *op. cit.*, note 36, p. 39 : « Le dialogue sur les sanctions intelligentes a notamment suscité la table ronde de Copenhague (24 et 25 juin 1996), le colloque sur les sanctions ciblées, organisé par les ONG à New York en décembre 1998, une conférence sur les sanctions intelligentes organisée à Londres les 16 et 17 décembre 1998 par l'Overseas Development Institute, un colloque intitulé « Les sanctions des Nations Unies et le droit international », organisé à Genève du 23 au 25 juin 1999 par l'Institut universitaire des hautes études internationales, un séminaire intitulé « Sanctions intelligentes, la prochaine étape : l'embargo sur les armes et les restrictions aux déplacements » organisé à Bonn (Allemagne) du 21 au 23 novembre 1999 par le Bonn International Centre for Conversion, les deux séminaires d'experts tenus en mars 1998 et mars 1999 à Interlaken et le séminaire sur les sanctions organisé à New York le 17 avril 2000 par l'Académie mondiale pour la paix. Des travaux importants ont également été réalisés dans le cadre du projet L'humanitarisme et la guerre à la Brown University, par le Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies (University of Notre Dame) et Fourth Freedom Forum à Goshen, Indiana ».

⁴⁴¹ Rapport du millénaire, *op. cit.*, par. 233, p. 39

⁴⁴² Lettre des cinq Membres permanents, *op. cit.*, p. 2

qu'il doit respecter les droits fondamentaux. Comme le souligne madame Marjorie Beulay, il s'agit simplement d'une autorégulation du Conseil de sécurité qui « n'empiète pas sur l'autonomie des compétences du Conseil de sécurité⁴⁴³ ».

Il ne faut pas pour autant nier l'importance de la pratique du Conseil, qui, si elle est maintenue, pourrait facilement permettre de considérer que ce dernier reconnaît être lié par le respect de certaines règles du droit international général. L'interprétation *contra legem* de l'article 27(3) de la Charte a été retenue par la CIJ à la lumière de la pratique du Conseil. Il adoptait une pratique constante selon laquelle l'abstention d'un Membre permanent n'était pas un obstacle à l'adoption d'une résolution, alors même que ledit article exige un « vote affirmatif » des Membres permanents⁴⁴⁴. Un tel raisonnement serait possible à la lumière des considérations humanitaires motivant l'abandon des sanctions économiques globales.

Quoiqu'il en soit, les Nations Unies vont embrasser cette tendance à remettre en question le caractère global des sanctions économiques. Le Secrétaire général sera à la tête de cette démarche, en alarmant lui-même de la nécessité d'abandonner les sanctions globales⁴⁴⁵. Il va aussi charger un « Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement » de rendre un rapport permettant d'anticiper les ajustements nécessaires aux Nations Unies, qui se situe dans « un tournant de son histoire⁴⁴⁶ ». Les sanctions font l'objet d'un traitement particulier dans ce rapport communiqué en décembre 2004, et insiste sur la création de mécanismes de suivis, sur l'importance de l'évaluation de la situation humanitaire par les comités des sanctions, et la nécessité d'encadrer davantage les sanctions ciblées⁴⁴⁷. Ces propositions sont les mêmes que celles de la doctrine énoncées plus haut, et motiveront le passage aux sanctions ciblées, dites plus intelligentes que les sanctions globales.

⁴⁴³ Marjorie Beulay, *op. cit.*, p. 357

⁴⁴⁴ Plus précisément, la Cour affirme : « les débats qui se déroulent au Conseil de sécurité depuis de longues années prouvent abondamment que la pratique de l'abstention volontaire d'un Membre permanent a toujours et uniformément été interprétée, à en juger d'après les décisions de la présidence et les positions prises par les Membres du Conseil, en particulier par les Membres permanents, comme ne faisant pas obstacle à l'adoption de résolutions » (« 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 », *op. cit.*, par. 22, p. 22).

⁴⁴⁵ La sonnette d'alarme est tirée dès 1995 dans le Supplément pour l'Agenda pour la Paix, *op. cit.*, par. 66 à 65, pp. 16-18 ; Rapport du millénaire, *op. cit.*, par. 229 à 233, p. 39 dans lequel ce dernier parle pour la première fois des sanctions ciblées.

⁴⁴⁶ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, « Un monde plus sûr : notre affaire à tous », A/59/565* (2/12/2004), par. 1

⁴⁴⁷ *Ibid.*, par. 180-182, p. 56

B. La naissance de sanctions dites plus intelligentes

Le Conseil de sécurité va lui aussi participer à la redéfinition des sanctions, de deux façons. Le 17 avril 2000, ce dernier rend une note dans laquelle il charge un groupe de travail « officieux » de formuler des propositions afin de rendre les sanctions « plus efficaces⁴⁴⁸ ». Dans le cahier des charges du groupe, celui-ci devait aborder la question des « effets non prévus des sanctions », des « exemptions à titre humanitaire » et des « sanctions ciblées⁴⁴⁹ ». Puisqu'il s'agit d'un groupe officieux, les conclusions du Groupe sont difficilement accessibles. Il existe néanmoins deux documents⁴⁵⁰ sur lesquels on constate les difficultés à parvenir à un consensus à propos des dispositions relatives à la levée et la durée des sanctions⁴⁵¹.

Le Comité invite cependant le Conseil à accueillir « la pertinence des processus d'Interlaken, de Bonn-Berlin et de Stockholm⁴⁵² ». Processus, rappelons-le, qui invite à adopter des sanctions économiques ciblées afin d'épargner les populations civiles. Il en résulte l'apparition des sanctions ciblées dès la fin des années 90, dont la tendance sera confirmée au cours de la première moitié des années 2000.

Lorsque le Conseil de sécurité lève l'embargo sur l'Irak le 22 mai 2003 avec la résolution 1483 (2003), il adopte aussitôt des sanctions ciblées dans cette même résolution à propos des « biens acquis par Saddam Hussein ou d'autres hauts responsables de l'ancien régime irakien⁴⁵³ ». Il s'agit là de la consécration directe des efforts de la doctrine et d'autres organes des Nations Unies, décrits dans la première section.

L'étude consacrée ici permet de démontrer l'origine de l'appellation « sanctions *intelligentes* ». L'intelligence des sanctions ciblées vient du fait que « leur impact *ratione personae* est restreint afin d'éviter les dommages collatéraux [sur la population]⁴⁵⁴ ». La notion est alors définie *a contrario*, par rapport à l'imprévisibilité des sanctions économiques globales.

⁴⁴⁸ Note du Président du Conseil de sécurité du 17 avril 2000, S/2000/319, par. 3 ; le mandat du Groupe sera étendu deux fois, en 2004 (S/2004/1014) et en 2005 (S/2005/841)

⁴⁴⁹ *Ibid.*, par. 4

⁴⁵⁰ Un projet de rapport du 14 février 2003 dont le site ci-dessous propose une reproduction :

<http://www.casi.org.uk/info/scwgs140201.html>

; Ainsi que la « déclaration du Président du Groupe de travail officieux chargé des questions générales soulevées par les sanctions, créé en application de la note du Président du Conseil de sécurité en date du 17 avril 2000 (S/2000/319) », S/2003/1197, du 19 décembre 2003

⁴⁵¹ Déclaration du 19/12/2003, *ibid.*, par. 7, p. 3 : « Les Membres estiment que les sanctions imposées par le Conseil de sécurité devraient rester en vigueur jusqu'à ce que leur objectif, c'est-à-dire le changement voulu des actions et politiques de l'acteur visé, ait été atteint. De nombreux Membres sont aussi convaincus que le Conseil devrait toujours imposer des sanctions limitées dans le temps, en tenant compte de tous les éléments ».

⁴⁵² *Ibid.*, par. 8, p. 4

⁴⁵³ Résolution 1483, par. 23

⁴⁵⁴ Marjorie Beulay, *op. cit.*, par. 361, p. 355

Les sanctions ciblées permettent de contrôler l'étendue des dommages infligés et de neutraliser, en principe, les dommages collatéraux. Chirurgicales, elles auraient le même effet que les sept coupes de la colère de Dieu : seuls les pécheurs en seraient les victimes, tandis que les vertueux seraient épargnés⁴⁵⁵.

La réalité a vite rattrapé l'optimisme entourant la naissance des sanctions ciblées. Si leur adoption par les Nations Unies permet effectivement de préserver les populations d'un Etat présentant une menace à la paix et à la sécurité internationales, la réflexion relative aux sanctions n'est pas achevée pour autant. L'abandon des sanctions économiques globales n'est pas le point final de la réflexion qu'elles ont initié. Au contraire, et comme la jurisprudence européenne en témoigne, le mouvement tendant à reconnaître des limites au Conseil de sécurité se poursuit encore aujourd'hui avec la problématique des sanctions ciblées⁴⁵⁶ : les sanctions économiques sont mortes, vivent les sanctions économiques.

D'avantage qu'une réflexion sur les pouvoirs du Conseil de sécurité, les sanctions économiques globales adoptées contre l'Irak initient une interrogation plus profonde sur l'efficacité de cet instrument à parvenir à l'objectif poursuivi.

⁴⁵⁵ Livre de l'Apocalypse selon Saint Jean, Chapitre 16

⁴⁵⁶ Voyez note 363 *supra*, dont la théorie d'Antonios Tzanakopoulos intervient dans le contexte d'adoption des sanctions ciblées par le Conseil de sécurité.

Chapitre II : Critique de l'efficacité pratique des sanctions économiques globales

Les sanctions économiques globales n'étant pas une punition imposée à l'Etat ciblé, elles trouvent leur raison d'être dans leur capacité à remplir les objectifs pour lesquels elles ont été fixées (**première section**). A propos de l'Irak, force est de constater qu'elles n'ont pas permis d'imposer au Gouvernement un quelconque comportement (**seconde section**).

Section 1 : L'efficacité des sanctions économiques au cœur de leur raison d'être

Avant d'exposer les difficultés d'évaluation de l'efficacité des sanctions économiques (**second paragraphe**), il faut souligner l'importance de cette problématique au sein des Nations Unies (**premier paragraphe**).

Premier paragraphe : Les Nations Unies et l'efficacité des sanctions économiques

Que ce soit dans la Charte des Nations Unies (**A**) ou dans la pratique de l'Organisation (**B**), la logique de l'efficacité est au cœur du mécanisme des mesures collectives.

A. L'efficacité des mesures collectives dans la Charte des Nations Unies

Le professeur Davidsson déduit l'obligation du Conseil de sécurité d'adopter des mesures collectives efficaces de l'article 1(1) de la Charte des Nations Unies⁴⁵⁷. Ledit article stipule en effet que pour maintenir la paix et la sécurité internationales il faut « prendre des mesures collectives *efficaces* en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix (...) » (nous soulignons). Que la stipulation omette de mentionner le Conseil de sécurité importe peu : celle-ci ne peut viser que ce dernier puisque les Nations Unies lui ont dévolu « l'essentiel des pouvoirs⁴⁵⁸ », notamment celui de prendre les mesures collectives.

La question de l'efficacité des mesures collectives, dont les sanctions économiques sont parties intégrantes de cet ensemble, apparaît aussi à l'article 42 de la Charte. Cet article prévoit que le Conseil autorise le recours à la force s'il « estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient *inadéquates* ou qu'elles se sont révélées telles » (nous soulignons). Ledit article

⁴⁵⁷ Elias Davidsson, *op. cit.*, p. 18

⁴⁵⁸ Manfred Lachs, « Article 1, paragraphe 1 », in: « *La Charte des Nations Unies* », sous la direction de Jean-Paul Cot et Alain Pellet, *Economica*, 2^{ème} édition (1991), p. 34

n'impose pas au Conseil d'affirmer explicitement pourquoi il autorise le recours à la force. Ce dernier dispose d'une « liberté d'action » sans égal afin de déterminer si les circonstances sont réunies afin qu'il puisse autoriser le recours à la force⁴⁵⁹.

Malgré tout, l'article 42 introduit indéniablement une logique d'efficacité des mesures collectives adoptées en vertu de l'article 41. Celles-ci n'interviennent que dans la mesure où elles permettent la réalisation de l'objectif poursuivi. Il s'agit d'encadrer l'autorisation du recours à la force, présenté comme la solution de dernier recours, qu'il est préférable d'éviter autant que possible par l'adoption de moyens aussi efficaces et moins dommageables. Le Conseil de sécurité a poursuivi cette logique en 1990 après l'invasion irakienne : les sanctions économiques globales étaient perçues comme un premier moyen d'exercer une pression sur Saddam Hussein, avant d'avoir recours à la force. Là réside la « logique du garrot qu'il était loisible à l'Irak de desserrer à tout moment », décrite par le professeur Sur⁴⁶⁰.

L'effet des sanctions sur la population a évidemment démontré que les sanctions économiques pouvaient entraîner des dommages au moins aussi préjudiciables qu'une guerre. Une relecture de l'article 42 s'imposait donc : il faut abandonner l'idée erronée que les sanctions économiques devraient être privilégiées par rapport au recours à la force alors qu'elles sont susceptibles d'avoir les mêmes effets qu'une guerre⁴⁶¹. L'article 42 ne devrait pas être lu comme l'obligation d'adopter des sanctions économiques dès que le Conseil envisage de recourir à la force. Ce dernier ne doit adopter des sanctions que si celles-ci sont adéquates pour remplir les objectifs poursuivis.

A la lumière de ces considérations, il impose de se demander si les sanctions économiques adoptées contre l'Irak ont permis la réalisation des objectifs pour lesquels elles avaient été imposées. Mais d'abord, entendons-nous sur ce que l'on signifie par « efficacité ». Les professeurs Peter A.G. van Bergeijk et Charles van Marrewijk⁴⁶² distinguent l'efficacité du succès : le premier recouvre la réussite des sanctions à modifier le comportement de l'Etat ciblé, tandis que le second concerne leur impact économique. Puisque le succès des sanctions a été

⁴⁵⁹ Georges Fischer, « Article 42 », *ibid*, p. 708

⁴⁶⁰ Serge Sur, *op. cit.*, p.35

⁴⁶¹ Michael Reisman et Douglas Stevick, *op. cit.*, p. 127: « Economic sanctions are not required to precede the application of military sanctions. Chapter VII of the Charter (...) implicitly acknowledges the potentially destructive capacity of any strategic instrument of coercion ».

⁴⁶² Peter A.G. van Bergeijk et Charles van Marrewijk, « Why Do Sanctions Need Time to Work ? Adjustment, Learning and Anticipation », in: *Economic Modelling* 12, no. 2 (1995), p.75 (cité par Golnoosh Hakimdavar, *op. cit.*, p. 107).

démontré dans le cadre de la première partie, il s'agit maintenant de se concentrer sur leur efficacité.

B. L'efficacité des sanctions économiques dans la pratique des Nations Unies

Dans le chapitre précédent, l'on a insisté sur l'influence des discours relatifs aux violations des droits fondamentaux sur la remise en question des Nations Unies et des sanctions. Bien que cette remise en question ait largement eu pour origine les effets du blocus sur la population, les Nations Unies ont aussi été préoccupées par le souci d'inefficacité des sanctions économiques globales. Le Secrétaire Général Kofi Annan déclarait, lors de l'ouverture de l'Assemblée du millénaire le 3 avril 2000 :

« Très souvent, malheureusement, ces sanctions ne réussissent pas à faire fléchir les dirigeants récalcitrants, tout en faisant souffrir inutilement les innocents. Il nous faut les cibler avec plus de précision⁴⁶³ ».

Le lien entre la remise en question des sanctions économiques globales avec la logique d'efficacité est évident, tout en ne remettant pas en cause le lien avec les souffrances subies par la population. Dans son rapport du millénaire, le Secrétaire général soulève que l'imposition d'un embargo global à un régime autoritaire est inefficace, puisque : « les sanctions ont souvent l'effet pervers de profiter à ceux qui détiennent le pouvoir : premièrement, ils peuvent contrôler le marché noir et s'enrichir ; deuxièmement, ils peuvent y trouver un prétexte pour éliminer leurs opposants politiques⁴⁶⁴ ». Ce dernier poursuit en indiquant que c'est par souci d'efficacité qu'il faut réviser les sanctions⁴⁶⁵.

Ce lien apparaît plus clairement dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement du 2 décembre 2004 dans lequel on peut lire que les sanctions ciblées « servent à faire pression sur les dirigeants et les élites avec des conséquences négligeables sur le plan humanitaire » et « constituent la moins coûteuse des options et peuvent être taillées sur mesure⁴⁶⁶ ». Autrement dit, et comme le résume le Document final du Sommet mondial des 14-16 septembre 2005, les Nations Unies cherchent à appliquer les sanctions « de

⁴⁶³ Déclaration disponible en ligne : <https://www.un.org/french/millenaire/sg/report/state.htm>

⁴⁶⁴ Rapport du millénaire, *op. cit.*, para. 229, p. 39

⁴⁶⁵ *Ibid*, para. 232 : « L'expérience ayant montré que les sanctions sont un outil imprécis qui peut même être contre-productif, des gouvernements, des organisations de la société civile et des groupes de réflexion s'efforcent de trouver le moyen de mieux les cibler ».

⁴⁶⁶ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *op. cit.*, para. 179, p. 55

façon à trouver un juste milieu entre l'efficacité nécessaire pour obtenir le résultat voulu et les conséquences néfastes éventuelles⁴⁶⁷ ».

Ces considérations ne viennent pas contredire le chapitre précédent : l'abandon des sanctions économiques globales au profit des sanctions ciblées a largement été motivé par la remise en question de l'étendue des pouvoirs du Conseil de sécurité. En témoigne la logique humanitaire apparaissant dans les documents précités. Mais cette logique n'est jamais isolée : elle est souvent nuancée par la problématique de l'efficacité. Dit autrement, les Nations Unies n'agissent pas de manière à reconnaître des limitations au pouvoir du Conseil de sécurité. Prendre en considération les questionnements de la doctrine et de l'opinion publique ne revient pas à admettre que le Conseil voit ses pouvoirs limités par le droit international.

La citation issue du Document final témoigne de cette réalité : la préoccupation est de trouver des sanctions efficaces, qui entraînent des conséquences moins graves que les sanctions globales, mais qui continuent à violer certains droits fondamentaux. L'on pourrait considérer, à l'instar du professeur Lagrange, que le Conseil adopte des sanctions intelligentes afin de se conformer au principe de proportionnalité⁴⁶⁸. La chose est tout à fait défendable. L'on ne saurait pourtant être surpris des déclarations du Rapporteur spécial sur l'impact négatif des sanctions unilatérales coercitives sur la jouissance des droits de l'homme, Idris Jazairy⁴⁶⁹. Le 26 octobre 2015⁴⁷⁰, le rapporteur spécial affirmait :

« While the SC can be said to apply sanctions to member state because the Charter has conferred it special responsibilities in the maintenance of peace and security, (...) no such mandate has been given to other authorities. Therefore, those countries that apply measures like embargo, (...) if they result in imposing undue sufferings on innocent civilians (...), then they become illegal »

A la lecture de cette déclaration, il est clairement envisagé que le Conseil n'est pas soumis au respect des droits fondamentaux de la même manière que les Etats Membres. Le débat décrit dans le chapitre précédent est inachevé, et le passage aux sanctions économiques ciblées ne peut pas être perçu comme une pratique démontrant que le Conseil interprète ses pouvoirs de

⁴⁶⁷ Document final du Sommet mondial, *op. cit.*, para. 106, p. 28

⁴⁶⁸ Evelyne Lagrange, *op. cit.*, p. 590

⁴⁶⁹ Le Conseil des droits de l'homme, dans une résolution 27/21 du 26 septembre 2014 condamne les sanctions coercitives unilatérales, dont les sanctions économiques font parties de cet ensemble, et ont nommé monsieur Idris Jazairy rapporteur spécial.

⁴⁷⁰ Voyez la conférence de presse, entre la première et la quatrième minute : <http://webtv.un.org/watch/idriss-jazairy-special-rapporteur-on-human-rights-press-conference/4579448026001>

manière à respecter les droits fondamentaux. Le souci d'efficacité semble l'emporter sur le souci de respecter ces droits. Reste à déterminer comment évaluer l'efficacité des sanctions.

Second paragraphe : Difficultés d'évaluation de l'efficacité des sanctions

La chose est difficile à bien des égards : plusieurs méthodes existent (A), et s'il y a un consensus pour retenir l'évaluation de l'efficacité des sanctions à la lumière de leur capacité à remplir les objectifs qu'elles poursuivent, il n'est pas toujours aisé d'identifier ces objectifs (B).

A. Présentation théorique des difficultés : problèmes de méthode

La question qui se pose, avant de pouvoir examiner l'efficacité des sanctions économiques globales adoptées contre l'Irak, est celle de la méthode qu'il convient d'utiliser. La méthode qui est largement représentée dans la doctrine est représentée par les professeurs Hufbauer, Schott, Elliott et Oegg⁴⁷¹. Le livre « *Economic sanctions reconsidered* », publié pour la première fois en 1985, sert de point de départ à toute analyse relative à l'efficacité des sanctions en doctrine⁴⁷². Ses auteurs ont été les premiers à renverser la certitude que les sanctions économiques étaient efficaces. Bien qu'ils estiment le taux de succès global des sanctions à 34%⁴⁷³, ces derniers maintiennent que ce faible taux ne démontre pas l'inefficacité des sanctions, mais qu'il permet de déterminer les conditions dans lesquelles elles fonctionnent.

Le taux est moins élevé lorsque les sanctions économiques ne poursuivent pas un objectif précis (la libération d'un prisonnier par exemple⁴⁷⁴), mais qu'elles cherchent à modifier le comportement d'un régime politique de manière durable. Seulement 30% des sanctions économiques globales parviennent à la réalisation de cet objectif⁴⁷⁵. Enfin, les auteurs insistent sur le fait que les sanctions n'ont que partiellement réussi à remplir ces objectifs. Il n'est pas certain que celles-ci soient la seule origine du changement de comportement. Cette précision témoigne des obstacles à évaluer le rôle précis des sanctions dans la conduite de l'Etat ciblé.

Puisqu'il s'agit d'économétrie, examinons d'abord la méthode de calcul de l'efficacité des sanctions proposée par Hufbauer et al. Ces derniers attribuent à chaque cas une note entre un et

⁴⁷¹ Gary Clyde Hufbauer et al., *op. cit.*

⁴⁷² Voyez par exemple, Joe Verhoeven, *op. cit.*, qui y fait référence p. 169 dans sa note 118 ; ou encore Michael Reisman et Douglas Stevick, *op. cit.*, qui citent eux aussi le livre en note à la page 98.

⁴⁷³ Hufbauer et al., *op. cit.* Ce taux est réalisé après examen de 204 cas de sanctions économiques adoptées depuis le blocus des alliés contre l'Allemagne pendant la Première Guerre Mondiale (p. 158).

⁴⁷⁴ *Ibid*, p. 65

⁴⁷⁵ *Ibid*

seize, qui est le produit de la multiplication de deux éléments : d'un côté il y a le résultat obtenu, divisée en quatre branches (de l'absence de résultat à la réalisation de l'objectif) ; et de l'autre la contribution des sanctions, elle aussi divisée en quatre branches (d'une absence de contribution des sanctions à réaliser l'objectif poursuivi à une contribution décisive)⁴⁷⁶.

Lorsqu'un cas se voit attribuer la note d'un sur seize, les sanctions économiques ont échoué à obtenir le résultat poursuivi ; lorsque la note est de neuf sur seize, celles-ci ont contribué partiellement à la réalisation de l'objectif ; lorsque la note est de seize sur seize, les sanctions ont été la cause principale et unique à la réalisation de l'objectif⁴⁷⁷. Selon eux : « *Stripped to the bare bones, the formula for a successful sanctions effort is simple: the costs of defiance borne by target must be greater than its perceived costs of compliance*⁴⁷⁸ ».

C'est pourquoi leur méthode de calcul tient compte des variables politiques – telles que l'existence d'une contrainte militaire exercée sur l'Etat ciblé, l'implication d'une organisation internationale au sein du même Etat, ou encore le régime politique (s'il s'agit d'une autocratie ou d'une démocratie). Ils tiennent aussi compte des variables économiques – telles que le coût imposé à l'Etat ciblé ou encore les relations commerciales que ce dernier entretient avec le(s) destinataire(s) des sanctions⁴⁷⁹.

Les auteurs estiment que les sanctions imposées contre l'Irak n'ont eu qu'un impact mineur sur la politique du régime irakien. Les notes de quatre sur seize et un sur seize sont attribuées relativement aux objectifs de « changements modestes de politique » ainsi qu'à l'objectif de « changement du régime politique » (i.e. la destitution de Saddam Hussein)⁴⁸⁰. Ils estiment cependant que les sanctions ont partiellement réussi à garantir le désarmement du Gouvernement irakien en attribuant la note de neuf sur seize⁴⁸¹.

Le professeur Pape contredit largement l'analyse réalisée par Hufbauer *et al.* en estimant que sur l'ensemble des affaires examinées dans la deuxième édition du livre, seulement cinq étaient un succès⁴⁸². Ce dernier relève que le modèle ne tient pas compte de la différence entre « *economic war* » et « *trade wars* », et qu'il ne vérifie le rôle qu'a eu le recours à la force pour

⁴⁷⁶ *Ibid*, p. 49-50

⁴⁷⁷ *Ibid*

⁴⁷⁸ *Ibid*, p. 50

⁴⁷⁹ *Ibid*, p. 55

⁴⁸⁰ *Ibid*, voyez les tableaux 3A.1, p. 76 ; 3A.2, p. 80 ; 4A.2, p. 118 ; 4A.5, p. 124 ;

⁴⁸¹ *Ibid*, voyez les tableaux 3A.4, p. 84 ; 4A.4, p. 122

⁴⁸² Robert Pape, « Why Economic Sanctions Do Not Work », in: *Int. Sec.*, vol. 22, n°2 (Septembre 1997), pp. 90-136

chaque cas⁴⁸³. Kimberly Elliott, une des auteurs du livre, a pourtant répondu qu'il ne parvenait pas à contredire les résultats de leurs recherches⁴⁸⁴. Robert Pape a malgré tout maintenu ses critiques⁴⁸⁵. Réduite au minimum, la discussion portait sur le fait de savoir s'il suffisait que les sanctions aient contribué à un changement pour qu'elles soient efficaces (position d'Hufbauer et. al.⁴⁸⁶), ou s'il fallait qu'elles soient la seule cause de ce changement (position de Robert Pape).

Il est alors difficile d'évaluer l'efficacité des sanctions, tant il existe des contradictions. D'abord, il faut s'entendre sur ce que l'on entend par « efficacité », puisque c'est là le cœur du problème. Ensuite, parler en termes de notes surprend le juriste pour qui le droit n'est pas nécessairement une science exacte. Peut-on véritablement réduire la problématique de l'efficacité des sanctions à une équation ? Cette difficulté a été abordée par le professeur associé Golnoosh Hakimdavar dans un livre publié en 2013⁴⁸⁷. L'auteur relève qu'il n'existe pas de consensus sur les critères d'identification de l'efficacité. Il existe un courant majoritaire représenté par l'étude examinée précédemment et qui tient à observer la réalisation des objectifs fixés par les sanctions. Mais il y a aussi un courant qui insiste sur les coûts des sanctions pour évaluer l'efficacité : lorsque le patient meurt, mais que l'opération est réussie, peut-on parler de réussite⁴⁸⁸ ?

Que l'on applique l'une ou l'autre des théories, le professeur Hakimdavar considère qu'il est impossible de proposer une méthode unique afin d'évaluer l'efficacité des sanctions économiques. Malgré tout, des indices semblent tendre vers le constat d'inefficacité des sanctions adoptées contre l'Irak. Avant d'en vérifier la véracité, il faut déterminer les objectifs poursuivis par les sanctions adoptées contre l'Irak.

⁴⁸³ *Ibid*, p. 102

⁴⁸⁴ Kimberly Ann Elliott, « The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty ? », in: *Int. Sec.*, vol. 23, n°1 (été 1998), pp. 50-65

⁴⁸⁵ Robert Pape, « Why Economic Sanctions Still Do Not Work », in: *Ibid*, pp. 66-77

⁴⁸⁶ Kimberly Ann Elliott, *ibid*, p. 51, elle reproche à Robert Pape de trop rétrécir la définition de sanctions, et de placer la barre trop haut pour que celles-ci soient un succès.

⁴⁸⁷ Golnoosh Hakimdavar, *op. cit.*

⁴⁸⁸ David Baldwin, « The Sanctions Debate and the Logic of Choice », in: *Int. Sec.*, 24 (2000), pp. 87 (cité par Golnoosh Hakimdavar, *op. cit.*, p. 107)

B. Présentation pratique des difficultés : l'identification des objectifs poursuivis par les sanctions économiques adoptées contre l'Irak

Les résolutions 661 (1990) et 687 (1991) n'ont pas poursuivies les mêmes objectifs, tâchons de les identifier tour à tour (1 et 2).

1. Les objectifs fixés par la résolution 661 (1990)

Il a déjà été souligné que la principale difficulté à propos des sanctions économiques adoptées contre l'Irak résidait dans l'identification des objectifs poursuivis. Tâchons d'identifier les objectifs avant l'intervention de janvier 1991 et après celle-ci.

La résolution 661 (1990) impose un embargo global « pour obtenir que l'Iraq respecte le paragraphe 2 de la résolution 660 (1990) et pour rétablir l'autorité du Gouvernement légitime du Koweït ». Le deuxième paragraphe de la résolution 660 (1990) exigeait « que l'Iraq retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1er août 1990 ». Ensuite, selon le préambule de la résolution 661 (1990) le Conseil était résolu « à rétablir la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Koweït ». En-dehors de ces trois objectifs clairement établis, il était aussi demandé aux Etats de « prendre les mesures appropriées pour protéger les avoirs du Gouvernement légitime du Koweït ».

Entre le 6 août 1990 et l'intervention militaire au Koweït, les sanctions poursuivaient donc ces quatre objectifs clairement établis. Rien ne permet de savoir, cependant, à quelles conditions les sanctions devaient être levées : après le retrait des troupes par l'Irak ? Après le rétablissement du Gouvernement légitime du Koweït ? L'examen de l'efficacité des sanctions portera sur la question suivante : sont-elles parvenues à imposer le retrait des troupes irakiennes du Koweït ?

2. Les objectifs fixés par la résolution 687 (1991)

Contrairement à Boris Kondoch qui identifie huit objectifs poursuivis par les sanctions, la lecture du paragraphe 22 de la résolution 687 (1991) impose de n'en constater que deux⁴⁸⁹. Ce paragraphe conditionne la levée des sanctions à l'établissement du Fond d'indemnisation, et au

⁴⁸⁹ Boris Kondoch, *op. cit.*, pp. 275-276, liste ces objectifs : le respect de l'inviolabilité de la frontière entre l'Irak et le Koweït ; la démarcation de la frontière entre les deux Etats ; le déploiement des observateurs des Nations Unies afin de surveiller Khor Abdullah et la zone démilitarisée ; la destruction supervisée des armes de destruction massive ; la responsabilité de l'Irak à réparer tous les dommages causés par l'annexion du Koweït ; le rapatriement des Koweïtiens et des nationaux d'un Etat tiers ; l'engagement de ne pas soutenir le terrorisme international ; le retour de tous les biens saisis par l'Irak. Il apparaît clairement que l'auteur confond les objectifs poursuivis par la résolution 687 (1991) et par les sanctions.

constat du Conseil de sécurité « que l'Iraq a[vait] pris toutes les mesures prévues aux paragraphes 8 à 13 » relatives aux armes chimiques, biologiques, et nucléaires.

Sur ce point, il a déjà été dit que la résolution 687 (1991) n'identifiait pas clairement les objectifs permettant d'assurer la levée des sanctions : fallait-il que le Gouvernement irakien coopère, ou suffisait-il qu'il accepte de coopérer⁴⁹⁰ ? L'on a fait remarquer que la pratique a interprété la résolution de manière à déterminer si le Gouvernement irakien coopérait avec les autorités onusiennes compétentes en matière de désarmement.

L'on peut être surpris par le fait que le Conseil ait décidé de maintenir les sanctions adoptées par la résolution 661 (1990) alors que l'objectif initialement poursuivi – le retrait des troupes irakiennes du Koweït – avait été rempli par l'intervention de la coalition. Le professeur Verhoeven rappelle à cet égard :

« Formellement, il n'y a rien à redire à ce maintien, aucune cause objective – sinon la disparition même de l'Etat sanctionné – ne pouvant de plein droit mettre un terme à des sanctions dont le sort demeure pleinement entre les mains du Conseil de sécurité qui a pu, seul, les imposer⁴⁹¹ ».

Une fois cette question écartée, et les objectifs identifiés, est-il possible de déterminer si les sanctions sont parvenues à imposer à l'Irak le retrait de ses troupes du Koweït ainsi que la destruction des armes de destruction massive ?

Section 2 : L'inefficacité des sanctions économiques globales contre l'Irak

Les sanctions ne semblent avoir eu qu'une efficacité relative dans la réalisation des objectifs fixés par les résolutions 661 (1990) et 687 (1991) (**premier paragraphe**), et les effets indésirables des sanctions semblent en être la cause (**second paragraphe**).

Premier paragraphe : Efficacité relative dans la réalisation des objectifs fixés

Les sanctions économiques sont-elles parvenues à exercer une influence sur le Gouvernement irakien de manière à lui imposer de retirer ses troupes du Koweït (**A**) ou de coopérer avec les Nations Unies (**B**) ?

⁴⁹⁰ Voyez note 416 et suivantes *supra*

⁴⁹¹ Joe Verhoeven, *op. cit.*, p. 169

A. Retrait des troupes irakiennes du Koweït et rôle des sanctions économiques

Le 28 février 1991, les troupes irakiennes se retirent du Koweït, mais les sanctions économiques n'ont rien à voir avec ce retrait. Tout observateur, plus ou moins averti, a connaissance du fait que les troupes irakiennes ont été expulsées par l'intervention armée de la coalition internationale, en vertu de la résolution 678 (1990) déjà mentionnée. Inutile d'insister sur le fait que l'article 42 de la Charte stipule que le Conseil n'autorise le recours à la force que si les mesures prévues à l'article 41 se sont révélées inadéquates. C'est parce que les sanctions ont échoué à garantir le retrait des troupes irakiennes que le Conseil a autorisé le recours à la force avec l'adoption de la résolution 678 (1990).

Est-il possible de défendre l'efficacité des sanctions économiques en ce qu'elles auraient facilité l'intervention de la coalition en fragilisant les troupes irakiennes ? Bien qu'un Etat sous blocus ne puisse, en principe, entretenir son armée, plusieurs remarques peuvent être effectuées à cet égard. D'abord, défendre l'efficacité des sanctions de ce point de vue revient à dénaturer leur raison d'être : pousser le Gouvernement irakien à retirer ses troupes. Celles-ci n'ont pas été mises en place en vue de préparer une opération militaire, mais justement pour l'éviter. L'objectif militaire n'apparaît nullement dans la résolution 661 (1990). Un tel objectif serait contraire à la logique même de l'article 42 énoncée plus haut.

Bien sûr, les sanctions peuvent fragiliser l'armée irakienne et faciliter l'intervention de 1991, mais tel n'était pas l'objectif initial. Considérer que les sanctions économiques ont été efficaces en ce qu'elles auraient renforcé la rapidité du recours à la force revient à étirer la réalité. D'autant qu'il n'est pas certain que ces sanctions aient eu un tel effet sur l'armée irakienne. D'abord parce que le Gouvernement utilisait l'argent de la contrebande pétrolière pour entretenir son armée⁴⁹², ensuite parce qu'aucun élément ne permet de prouver avec certitude un tel impact des sanctions sur l'armée.

Les auteurs Hufbauer et. al. défendent que le Conseil de sécurité n'avait pas laissé suffisamment de temps aux sanctions pour qu'elles entraînent un quelconque changement⁴⁹³. Là encore, il faut nuancer cette observation qui cherche à maintenir le doute que les sanctions

⁴⁹² Sur ce point, qui sera davantage approfondi dans la suite du mémoire, voyez le documentaire produit par Arte en 2009 et réalisé par Denis Poncet et Rémy Burkel, « *Pain, pétrole et corruption* ».

⁴⁹³ Kimberly Ann Elliott et Gary Clyde Hufbauer, « Ineffectiveness of Economic Sanctions; Same Song, Same Refrain ? Economic Sanctions in the 1990's », in: *The American Economic Review*, vol. 89, n°2 (Mai 1999), p. 403.

« auraient pu être efficaces ». Doute qu'il faut dissiper en rappelant les éléments étudiés en première partie : l'impact du blocus sur l'Irak, et les conséquences sur son économie, ont été immédiates. Si celles-ci devaient avoir un effet sur le comportement du Gouvernement, ledit effet aurait pu intervenir entre août 1990 et janvier 1991. Ensuite, dissiper ce doute semble crucial afin de ne pas laisser croire à une quelconque efficacité des sanctions. C'est ce doute qui semble fonder les Etats à continuer d'appliquer des sanctions⁴⁹⁴.

Il découle de l'ensemble de ces considérations l'impossibilité de conclure à une quelconque efficacité des sanctions économiques dans la libération du Koweït.

B. Coopération du Gouvernement irakien et rôle des sanctions économiques

La question doit être posée sous deux angles : les sanctions ont-elles empêché l'Irak de s'approvisionner en composants permettant de construire des armes chimiques ou biologiques ?

(1) Les sanctions ont-elles incité le Gouvernement à coopérer avec les autorités supervisant la destruction des armes (l'UNSCOM, remplacée par l'UNMOVIC) ? (2)

1. L'efficacité des sanctions à entraver l'acquisition et la construction d'armes de destruction massive

En tant que moyen « d'endiguement militaire », le professeur Joyner estime que les sanctions adoptées contre l'Irak ont été efficaces⁴⁹⁵. Celles-ci ont en effet empêché le Gouvernement d'investir les revenus pétroliers dans l'entretien de son armée et la construction d'armes de destructions massive. Le professeur Joyner estime que Saddam Hussein aurait investi cinquante milliards de dollars dans son programme militaire s'il n'avait pas été sous embargo économique⁴⁹⁶.

Enfin, le professeur Joyner constate que les revenus obtenus par le Gouvernement irakien à travers la contrebande pétrolière étaient insuffisants pour financer un programme militaire à

⁴⁹⁴ Les Etats-Unis continuent d'adopter les sanctions économiques, persuadés de leur efficacité ; Voyez la conférence organisée par l'Atlantic Council le 9 mars 2018, « *Sanctions in the Trump era* » : <https://www.youtube.com/watch?v=AomobKxHd7I>

⁴⁹⁵ Christopher C. Joyner, « United Nations Sanctions after Iraq : Looking Back to See Ahead », Chic. JIL, vol. 4, n°2 (2003), p. 337

⁴⁹⁶ Anthony H. Cordesman, « *Military Expenditures and Arms Transfers in the Middle East 79* », Center for Strategic and International Studies (2001) (cite par Christopher C. Joyner, *ibid*, p. 337)

grande échelle⁴⁹⁷. Une seule conclusion s'imposerait alors : « *Iraq's ability to produce weapons of mass destruction and develop the means to deliver them was severely impaired*⁴⁹⁸ ». S'il est impossible de nier cette réalité, l'on peut ajuster quelque peu ce constat : doit-on cette réussite à l'embargo économique global imposé à l'Irak ? Assurément si l'on se place du point de vue de Christopher C. Joyner, c'est-à-dire si l'on constate l'insuffisance des revenus permettant d'entretenir les forces militaires.

Posons la question en des termes différents : l'embargo sur les armes ne suffisait-il pas à remplir cet objectif ? Était-il nécessaire, en plus de neutraliser la possibilité d'acquérir des « armes et matériels militaires de tous types⁴⁹⁹ », y compris les « pièces et éléments de rechange pour ce matériel, ainsi que des moyens de les fabriquer⁵⁰⁰ », d'ajouter un blocus touchant tous types de produits autres que les denrées alimentaires ou les médicaments ? Plutôt que d'attribuer l'endiguement militaire au blocus, ne fallait-il pas l'attribuer à l'embargo sur les armes ?

S'interroger en ces termes revient à se placer sur le terrain de la nécessité et de la proportionnalité ; terrain qui a fait l'objet de développements dans le précédent chapitre. A la suite de l'expérience irakienne, le Conseil de sécurité n'a plus adopté de sanctions économiques globales lorsqu'il poursuivait l'objectif d'endiguement militaire. Alors que des sanctions économiques globales avaient été adoptées à l'encontre de la Yougoslavie en 1992⁵⁰¹, il décida de placer l'Ex-Yougoslavie sous un embargo sur les armes⁵⁰².

Nombreux sont les exemples démontrant une pratique défavorable à un embargo économique global afin de poursuivre un objectif d'endiguement militaire⁵⁰³. Il n'est pas nécessaire de revenir dessus dans le détail afin de souligner que l'embargo sur les armes suffit à remplir l'objectif militaire. Ce fait ne neutralise pas cependant la problématique des produits à double-usage, qui a également fait l'objet d'amples développements dans la première partie.

⁴⁹⁷ Christopher C. Joyner, *ibid*, p. 338, l'auteur évalue les revenus obtenus grâce à la contrebande entre 1,5 et 3 milliards de dollars.

⁴⁹⁸ *Ibid*

⁴⁹⁹ Résolution 687 (1991), para. 24(a)

⁵⁰⁰ *Ibid*

⁵⁰¹ Le Conseil de sécurité avait initialement décidé d'adopter un embargo sur les armes avec les résolutions 713 (1991) paragraphe six, et 724 (1991) paragraphe 5. Mais avec l'adoption de la résolution 757 (1992), le Conseil décide d'imposer un embargo économique global, voyez le paragraphe quatre.

⁵⁰² Voyez la résolution 1160 (1998)

⁵⁰³ Voyez, parmi tant d'autres, la résolution 733 (1992) dont le cinquième paragraphe impose un embargo sur les armes à la Somalie ; ainsi que le huitième paragraphe de la résolution 788 (1992) à l'encontre du Libéria cette fois ; enfin, la résolution 864 (1993) impose non seulement un embargo sur les armes à l'Angola, mais elle interdit aussi audit Etat d'exploiter sa principale ressource de revenus (le diamant). Il ne s'agit pas, à nouveau, d'un embargo global.

La résolution 687 (1991) empêchant l'importation de tous moyens permettant de fabriquer des armes, le Comité des sanctions exerçait sur ce fondement des contrôles stricts.

Il demeure qu'en l'absence d'interdiction de vente de pétrole et de produits pétroliers, le Gouvernement irakien aurait pu fournir davantage de denrées alimentaires et de médicaments à sa population. Bien que les blocages des produits à double-usage auraient continué à être une problématique majeure en Irak, la situation alimentaire et sanitaire aurait largement profité d'un embargo davantage ciblé.

Enfin, il est défendu que l'adoption des sanctions économiques globales étaient nécessaire afin d'assurer la coopération du gouvernement irakien à l'élimination des armes de destruction massive. Cette question mérite de s'y pencher attentivement.

2. L'inefficacité des sanctions à assurer la coopération du gouvernement irakien

Afin d'examiner l'influence des sanctions économiques sur le comportement du Gouvernement irakien entre 1991 et 2003, une première question se pose : ce dernier a-t-il coopéré avec les autorités pertinentes dans le cadre du démantèlement des armes de destruction massive ? A cet égard, le Gouvernement irakien coopérait largement avec la Commission spéciale mais il n'hésitait pas à rompre périodiquement les relations avec elle (voyez le tableau en annexe III relatif aux relations entre le Gouvernement et la Commission).

Difficile alors de considérer que les sanctions économiques globales soient parvenues à obtenir la coopération du Gouvernement irakien pendant l'ensemble de la période donnée. Est-il possible de défendre que ces sanctions aient été la cause principale de la reddition du Gouvernement irakien à la fin de chacun des épisodes regroupés en annexe ? Encore une fois, il est difficile de répondre avec certitude. Les professeurs Hufbauer *et. al.*, en prenant précisément l'exemple des sanctions économiques irakiennes, affirmaient qu'elles n'étaient qu'un outil parmi un arsenal plus large. La diplomatie jouant un rôle plus ou moins important, ainsi que le recours ou la menace du recours à la force⁵⁰⁴.

D'autant que le Gouvernement peut agir dans un sens ou dans un autre sans révéler agir sous la pression des sanctions économiques. Il existe un doute raisonnable qui permet d'affirmer que ces sanctions ont eu une *certaine* influence sur le comportement du Gouvernement. Malgré tout, il est possible d'identifier l'influence d'autres facteurs sur le comportement irakien, qui ne

⁵⁰⁴ Hufbauer *et. al.*, « Economic Sanctions reconsidered », *op. cit.*, p. 158

semblent pas relever des sanctions. Pour ce faire, examinons certains cas listés en annexe afin de déterminer ce qui a poussé le Gouvernement irakien à reprendre les relations avec la Commission spéciale.

L'on s'interrogera sur le rôle de la menace ou de l'emploi de la force (i) ainsi que des résolutions du Conseil de sécurité et de la diplomatie (ii).

i. Le rôle du recours à la menace ou de l'emploi de la force

Quelques exemples suffisent à convaincre de l'importance de ce facteur dans la conduite du Gouvernement irakien⁵⁰⁵. Le 9 avril 1992, l'Irak ordonnait l'arrêt des surveillances aériennes réalisées par la Commission spéciale, et menaçait de détruire les aéronefs poursuivant cette surveillance. Le lendemain, le Président du Conseil de sécurité condamne la violation des résolutions et avertit le Gouvernement des « graves conséquences qu'auraient tout manquement à ces obligations⁵⁰⁶ ». Cette formulation ne peut raisonnablement être interprétée que comme l'expression d'une menace d'autoriser le recours à la force.

De quelle autre conséquence le Conseil de sécurité pourrait avertir le Gouvernement irakien ? Ce dernier faisait déjà l'objet d'un blocus, et le dernier moyen à la disposition du Conseil de sécurité est l'article 42 de la Charte et la possibilité d'autoriser le recours à la force. Le jour même de la déclaration du Président du Conseil de sécurité, le Gouvernement irakien déclarait ne pas avoir pour projet de recourir à la force contre la Commission spéciale⁵⁰⁷. La causalité entre la menace du recours à la force et le changement du comportement de l'Irak apparaît clairement. Il ne s'agit pas du seul exemple, d'autres ont été relevés dans le tableau disponible en annexe.

Ceci apparaît clairement en conformité avec la « *threat theory* » dégagée par les professeurs Reisman et Stevick⁵⁰⁸. Ces derniers constatent qu'en tant que menace, celle du recours à la force est davantage efficace que la menace d'adopter des sanctions économiques. Face à la menace d'une intervention armée, l'Etat ciblé ne peut pas raisonnablement opter pour une attitude passive en attendant que les mots du Conseil passent aux actes⁵⁰⁹. L'intervention armée fragiliserait davantage l'Etat ciblé que les sanctions économiques. Autrement dit, aux yeux de

⁵⁰⁵ Pour chacun des exemples énoncés, les références sont disponibles en annexe

⁵⁰⁶ S/23803

⁵⁰⁷ Ces informations ont été récupérées sur la chronologie du fonctionnement de l'UNSCOM, disponible sur son site officiel : <https://www.un.org/Depts/unscom/Chronology/chronologyframe.htm>

⁵⁰⁸ Michael Reisman et Douglas Stevick, *op. cit.*, p. 90

⁵⁰⁹ *Ibid*, les auteurs parlent d'une « *wait-and-see attitude* » déraisonnable dans un cas de menace d'une action militaire.

l'exécutif le coût de l'intervention armée surpasse celui des sanctions puisque cette intervention pourrait entraîner sa destitution.

Il arrive évidemment que le Gouvernement ait choisi d'ignorer la menace et d'adopter cette attitude passive. En janvier 1993, les troupes irakiennes se sont dirigées vers la zone démilitarisée et les autorités ont refusé à l'UNSCOM la possibilité d'utiliser ses propres aéronefs. En réaction, le Président du Conseil à une nouvelle fois condamné les violations de la résolution 687 (1991)⁵¹⁰ et rappelé les conséquences graves auxquels le Gouvernement pourrait faire face⁵¹¹. L'Irak a décidé de maintenir ses positions malgré tout. En réponse, la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont engagé des raids aériens dans le sud de l'Irak le 19 janvier 1993. Le lendemain de cette intervention réalisée sans l'aval du Conseil de sécurité, les relations entre la Commission spéciale et le Gouvernement reprenaient normalement.

Les sanctions économiques n'apparaissent avoir eu aucun rôle dans le comportement du Gouvernement irakien.

ii. Le rôle des résolutions du Conseil de sécurité et des négociations diplomatiques

En plus de menacer de recourir à la force, le Conseil de sécurité rappelait au Gouvernement les obligations de ce dernier en vertu des résolutions pertinentes. Ce point est une constante dans la réponse du Conseil aux résistances irakiennes⁵¹². Une nouveauté apparaît cependant courant 1994 : non seulement le Conseil réalise ce rappel, mais il adopte aussi une résolution imposant au Gouvernement de se conformer à ses obligations. La résolution 949 (1994) a par exemple été adoptée après la rupture des relations avec l'UNSCOM le 10 octobre 1994 et le maintien des troupes dans le sud de l'Irak aux abords de la frontière koweïtienne. Cette résolution exige « que l'Iraq achève immédiatement de retirer toutes les unités militaires récemment déployées⁵¹³ » ; elle exige aussi « que l'Iraq coopère sans réserve avec la Commission spéciale des Nations Unies⁵¹⁴ ».

Après le refus du Gouvernement de coopérer avec le personnel états-unien de la Commission spéciale le 29 octobre 1997 – refus condamné le jour même par le Président du Conseil qui a

⁵¹⁰ La résolution 687 (1991) imposait effectivement à l'Irak de ne pas déplacer ses troupes dans la zone démilitarisée, en son paragraphe cinq.

⁵¹¹ S/25081

⁵¹² A nouveau, voyez la plupart des événements relatés en annexe

⁵¹³ Résolution 949 (1994), paragraphe deux

⁵¹⁴ *Ibid*, paragraphe cinq

de nouveau menacé de recourir à la force⁵¹⁵ - le Conseil adopte la résolution 1137 (1997) imposant à l'Irak de reprendre les relations avec cette Commission⁵¹⁶. A l'instar de la résolution 949 (1994), la résolution 1137 (1997) n'impose aucun réel changement au comportement du Gouvernement. Au contraire, les solutions seront le fait d'intenses négociations diplomatiques.

Huit jours après l'adoption de ladite résolution, le Gouvernement a conclu un accord négocié avec la Fédération de Russie permettant le retour du personnel de l'UNSCOM en Irak. A nouveau, une solution diplomatique permettra de résoudre le problème adressé par la résolution 1060 (1996) du 13 juin 1996. Celle-ci condamnait le refus du Gouvernement à laisser l'UNSCOM accéder à certains sites. Cette inspection a été rendue possible, non pas grâce à la résolution précitée, mais grâce à la conclusion d'un programme d'action conjoint entre l'Irak et la Commission spéciale le 24 juin 1993⁵¹⁷.

Les résolutions adoptées par le Conseil ne semblent pas avoir eu une influence décisive sur le comportement du Gouvernement. C'est plutôt les solutions négociées avec les Nations Unies ou un Etat Membre qui ont permis d'obtenir la coopération du Gouvernement⁵¹⁸. L'on pourrait arguer que de telles négociations ont été rendues possibles grâce aux sanctions économiques globales. Il pourrait être soulevé que le blocus dont l'Irak fait l'objet impose à Saddam Hussein de rester à la table des négociations. Après tout, il est arrivé que le Conseil de sécurité suspende la révision des sanctions économiques, garantie par le paragraphe 22 de la résolution 687 (1991), afin d'exercer une certaine pression sur le Gouvernement⁵¹⁹.

Difficile de récuser avec certitude cette proposition. Mais si l'on suit ce raisonnement qui repose sur une incertitude, il est tout à fait possible d'argumenter que le Gouvernement a négocié avec les Nations Unies afin d'éviter une nouvelle intervention armée plutôt qu'à cause des sanctions économiques. Pourquoi ne pas se conformer aux demandes de la Commission spéciale, sans faire preuve d'aucune résistance, si le Gouvernement tenait réellement compte des sanctions ?

⁵¹⁵ S/PRST/1997/49

⁵¹⁶ Voyez les trois premiers paragraphes de la résolution 1137 (1997), adoptée le 13 novembre 1997

⁵¹⁷ S/1996/463

⁵¹⁸ D'autres exemples sont cités en annexe : par exemple, le Gouvernement irakien refuse de coopérer avec les nationaux britanniques et états-uniens le 13 janvier 1998. La solution sera apportée par un mémorandum négocié entre le Secrétaire général des Nations Unies et le Gouvernement (S/1998/166).

⁵¹⁹ Le phénomène a déjà été mentionné dans le précédent chapitre, mais voyez, par exemple, la résolution 1134 (1997) qui : « décide que les révisions prévues aux paragraphes 21 et 28 de la résolution 687 (1991) reprendront en avril 1998, conformément au paragraphe 8 de la résolution 1134 (1997), à condition que le Gouvernement irakien se soit conformé aux dispositions du paragraphe 2 ci-dessus ».

Ce rapide examen permet de constater le flou persistant autour de l'efficacité des sanctions économiques. Il est tout de même possible de constater une inefficacité d'ensemble, ou tout au plus une efficacité seulement partielle. L'on peut expliquer ces résultats par divers effets pervers des sanctions qui ont permis de renforcer l'influence du Gouvernement sur la population.

Second paragraphe : L'influence des effets indésirables des sanctions sur leur efficacité

Les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité ont renforcé l'influence de Saddam Hussein sur sa population (A) tout en lui permettant de s'enrichir grâce aux manipulations du programme pétrole contre nourriture (B).

A. Des sanctions renforçant l'influence de Saddam Hussein

Le professeur Joyner soulève qu'en principe l'efficacité des sanctions économiques globales à modifier la politique d'un Etat dépend de l'impact économique des sanctions :

« It follows that the more economic harm done to that state's citizens, the greater political pressures should be generated by the people against the government and the more willing the government should then become to accept the desired change. In the case of Iraq, the fallacy of such reasoning prompted serious ethical concerns⁵²⁰ »

Au contraire : « l'efficacité d'un régime de sanctions est inversement proportionnelle à son impact sur la population civile⁵²¹ ». Cette assertion est davantage véridique s'agissant du régime dictatorial dirigé par Saddam Hussein en Irak.⁵²² Mais il est possible d'identifier certaines tendances dans le fonctionnement des sanctions, qui affaiblissent leur efficacité, qu'elles soient appliquées contre une dictature ou non. Divers moyens sont à la disposition de tout Etat ciblé, lui permettant d'exploiter les effets pervers des sanctions de manière à renforcer son influence sur la population.

Dans un projet de recherche réalisé dans le cadre du *United States Army War College* (USAWC), le Commandant David Armitage décrit longuement « pourquoi les sanctions

⁵²⁰ Christopher C. Joyner, *op. cit.*, p. 343

⁵²¹ Marc Bossuyt, *op. cit.*, para. 48, p. 12

⁵²² Ce problème a déjà été abordé dans le chapitre précédent, mais voyez par exemple Hufbauer et. al., *op. cit.*, p. 166 où ces derniers invitent à ne pas imposer des sanctions économiques aux régimes autocratiques en avançant cet argument, simple et efficace : « *It is hard to bully a bully with economic measures* ».

économiques ont échoué⁵²³ ». La première raison évoquée est l'absence de pression exercée sur les dirigeants du Gouvernement et sur les proches de Saddam Hussein : il n'existe aucune pression économique, morale ou domestique⁵²⁴. Ce dernier rapporte qu'il existe des magasins à la disposition des hauts fonctionnaires, leur permettant d'obtenir des produits à des prix nettement inférieurs que ceux du marché victime d'inflation⁵²⁵.

Un marché noir se développe et permet aux classes aisées et aux individus gérant ce marché d'être à l'abri de l'effet des sanctions. A cet égard, le professeur Bossuyt constatait qu'elles avaient pour effet « de laminer la classe moyenne et d'appauvrir un peu plus les pauvres, tandis que les riches ne cess[aient] de s'enrichir ⁵²⁶ ». Ce phénomène avait aussi été souligné par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui déplorait « l'apparition, *dans presque tous les cas*, d'un marché noir procurant d'énormes bénéfices exceptionnels aux privilégiés qui l'organisent⁵²⁷ » (nous soulignons).

David Armitage rapport les propos d'un réfugié irakien : « *People are busy looking for their bread. (...) They don't think of politics*⁵²⁸ ». Quand les sanctions n'entraînent aucune remise en cause du Gouvernement ciblé, celles-ci peuvent au contraire donner naissance à un phénomène de « ralliement autour du drapeau⁵²⁹ ». David Armitage définit ce phénomène en rapportant les propos de l'économiste auprès duquel il emprunte cette expression : « *Rather than cause political disintegration in the target state, sanctions actually foster political cohesion*⁵³⁰ ». Autrement dit, le Gouvernement irakien exploite la douleur économique causée par les Nations Unies afin de rallier la population à sa cause.

Le professeur Bossuyt décrit le même phénomène lorsqu'il décrit que : « les souffrances de la population civile peuvent facilement être exploitées par le régime en place, qui en tirera un avantage politique⁵³¹ ». La population peut facilement considérer les Nations Unies comme étant la principale responsable des souffrances subies. Les sanctions développent une animosité

⁵²³ David M. Armitage, « *Economic Sanctions on Iraq : Going Nowhere Fast* », U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvanie, réalisé le 3 avril 1998, pp. 10-22

⁵²⁴ *Ibid*, p. 10

⁵²⁵ Eric Rouleau, « America's Unyielding Policy Towards Iraq », in: *Foreign Affairs*, vol. 74, n°1 (Janvier-Février 1995), p. 62 (cite par David M. Armitage, *ibid*)

⁵²⁶ Marc Bossuyt, *op. cit.*, para. 50, p. 12

⁵²⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observation générale n°8 (1997), relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels », E/C.12/1997/8, para. 3, p. 2

⁵²⁸ David Armitage, *op. cit.*, p. 12

⁵²⁹ David Armitage, *op. cit.*, p. 13, parle du « rally-round-the-flag effect » qu'il emprunte à l'économiste Johan Galtung (cité p. 5)

⁵³⁰ *Ibid*, p. 5

⁵³¹ *Ibid*, p. 5 ; Marc Bossuyt, *op. cit.*, para. 49, p. 12

contre les auteurs des sanctions, et plus particulièrement contre les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

Le Commandant David Armitage soulève à juste titre que cette animosité peut perdurer longtemps après la levée des sanctions⁵³². Dans le cadre du premier chapitre, l'influence des sanctions économiques sur le terrorisme international a déjà été soulignée, et mérite d'être mentionnée à nouveau tant les deux phénomènes sont liés⁵³³. Cette animosité est le terreau pour des actes terroristes internationaux.

En-dehors de ce marché noir, le Gouvernement irakien n'hésite pas à tirer des profits de la contrebande pétrolière, dont on a déjà estimé qu'elle rapportait environ un milliard de dollars par an au régime⁵³⁴. A cette contrebande s'ajoute une vaste entreprise, courant 1998, destinée à utiliser le programme pétrole contre nourriture pour dégager des bénéfices versés directement au profit du Gouvernement irakien.

B. Les manipulations du programme pétrole contre nourriture assurant l'enrichissement illicite du Gouvernement irakien

L'affaire est dévoilée au grand jour après la publication par le quotidien *Al-Madda* en janvier 2004, d'une liste de 270 personnalités ayant participé à l'opération. A la suite de cette révélation, le Secrétaire général nomme une commission d'investigation, dirigée par Paul Volcker, et qui publiera un rapport de plusieurs milliers de pages en septembre 2005 dévoilant le fonctionnement des manipulations⁵³⁵.

Le premier rapport explique que l'enrichissement du Gouvernement irakien était réalisé par le truchement de paiements illicites, de surtaxes, lors de la vente de pétrole et de produits pétroliers, ou lors de l'achat de tout produit dans le cadre du programme. Le Gouvernement vendait du pétrole aux entreprises à un prix moins élevé que celui du marché, et celles-ci reversaient cinquante pourcents des bénéfices à l'Irak. Il est estimé que le Gouvernement baissait le prix du baril de pétrole de cinquante centimes, et recevait alors vingt-cinq centimes de revenus par baril⁵³⁶. Somme qui paraît dérisoire lorsqu'on oublie que l'exportation pétrolière se compte en centaine de millions de barils (voyez l'annexe II(c)).

⁵³² David Armitage, *op. cit.*, p. 4

⁵³³ Voyez la note 236, *supra*

⁵³⁴ Voyez la note 326, *supra*

⁵³⁵ Voyez le communiqué de presse des Nations Unies du 7 septembre 2005 (SC/8492)

⁵³⁶ Pour plus d'informations, regardez le documentaire déjà cité, cf note 493 *supra*

La Commission Volcker identifie aussi l'imposition d'une surcharge sur chaque baril de pétrole vendu, à partir d'automne 2000. Celle-ci était de dix centimes initialement, pour atteindre quinze centimes début 2002⁵³⁷. Ces manipulations auraient rapporté 229 millions de dollars au Gouvernement irakien⁵³⁸. La principale source de revenus illicites résidait dans ce que le rapport appelle les « *humanitarian kickbacks* », avoisinant 1,5 milliards de dollars. A partir de la Phase VI, c'est-à-dire entre mai et décembre 1999, le Gouvernement impose une surtaxe aux entreprises désireuses de vendre des produits humanitaires à l'Irak. Initialement, cette taxe était présentée comme le moyen de financer le transport des biens depuis les ports irakiens jusqu'aux hangars de stockages⁵³⁹. Cette technique représente cinq cent millions de dollars de revenus illicites.

A partir de la phase VIII, c'est-à-dire entre juin et décembre 2000, le Gouvernement décide de mettre en place une autre technique bien plus lucrative, puisqu'elle rapportera un milliard de dollars de revenus illicites. L'Irak met en place une surtaxe d'environ dix pourcent de la valeur du contrat, en la faisant passer pour des frais de service-après-vente⁵⁴⁰. Au total, les manipulations du programme ont permis à l'Irak de récolter 1,8 milliards de dollars de revenus illicites.

Il est facile de reprocher ce comportement à l'Irak, qui a préféré détourner le programme de manière à enrichir son Gouvernement qu'à garantir le bien-être de sa population. Ces manipulations témoignent effectivement du peu d'intérêt que porte Saddam Hussein pour sa population. Après tout, ce dernier n'a pas hésité à indiquer à Hans von Sponeck qu'il ne fallait pas sous-estimer la « force intérieure » du peuple irakien à subir les sanctions économiques⁵⁴¹. Il ne faut cependant pas oublier que ces manipulations n'ont été possible qu'avec la coopération de certaines entreprises et agents des Nations Unies. Comment l'Irak pouvait-il infléchir le prix du pétrole sans avoir l'aval de la Commission garantissant que les contrats étaient vendus au prix du marché ? Comment pouvait-il réaliser ces surtaxes sans l'aval des entreprises ?

Le président de la Commission, Paul Volcker, n'a pas hésité à souligner : « *In essence, the responsibility for the failures must be broadly shared, starting we believe with Member States*

⁵³⁷ Independent Inquiry Committee into The United Nations Oil-For-Food Programme, « *Manipulation of the Oil-For-Food Programme by the Iraqi Regime* », p. 18

⁵³⁸ *Ibid*, p. 1

⁵³⁹ *Ibid*, p. 265

⁵⁴⁰ *Ibid*, p. 276

⁵⁴¹ Han von Sponeck, *op. cit.*, p. 239 : « The President also referred to what he called the 'inner strength' of the Iraqi people and his conviction that they would overcome all obstacles facing them ».

*and the Security Council itself*⁵⁴² ». Le rapport désigne une série d'entreprises et d'agents corrompus, qui ont plus ou moins fait l'objet de poursuites selon les pays⁵⁴³. Si ces manipulations ne sont pas directement le fait des sanctions économiques, elles ont tout de même pour origine la volonté du Conseil de concilier leur logique globale avec le bien-être de la population. L'échec de cette conciliation témoigne à nouveau de l'impossibilité de réaliser une telle conciliation.

A la lumière de ces éléments, difficile de continuer à défendre l'efficacité des sanctions économiques globales. Dans l'imaginaire collectif cependant, il semble que cette efficacité soit une certitude pour de nombreux acteurs de la Communauté internationale. Notamment les Etats-Unis et l'Union européenne, agissant comme les principaux émetteurs des sanctions économiques dans le monde⁵⁴⁴.

Après avoir examiné cette question le temps d'une section, l'on a le sentiment que le recours à ces armes économiques repose largement sur la croyance que celle-ci a au moins une *certaine* efficacité à réaliser des objectifs de politique étrangère. La difficulté à évaluer précisément le rôle des sanctions dans le comportement de l'Etat ciblé laisse subsister un doute qui ne permet jamais d'affirmer clairement qu'elles fonctionnent, ne fonctionnent pas.

Si l'incertitude règne quant à leur impact réel, plusieurs indices révèlent que cette efficacité est tout au plus relative, si ce n'est nulle. De ce point de vue, difficile de maintenir l'application de cet outil à la portée incertaine. A moins que celui-ci n'ait pour objectif, non pas de modifier le comportement de l'Etat ciblé, mais d'envoyer un message politique de désapprobation. Ceci revient à changer la nature même des sanctions économiques, qui ne semble pas raisonnable à la lumière des effets que celles-ci ont pu avoir sur la population irakienne.

Davantage que pour une question d'efficacité, le principe de précaution devrait imposer aux Etats de ne pas adopter de telles sanctions lorsque leurs effets ont des conséquences aussi graves sur la population dans son ensemble. Une seule certitude existe : celle des souffrances subies par des millions d'innocents. Ce constat, à lui seul, devrait justifier d'arrêter de chercher si les sanctions ont une certaine efficacité pour réaliser les objectifs qu'elles poursuivent.

⁵⁴² SC/8492

⁵⁴³ En France, l'arrêt récent du 14 mars 2018, pourvoi n°16-82117 ; bien sûr, toutes les entreprises ou hommes politiques nommés ont loin d'avoir fait l'objet de poursuite, comme le soulève le documentaire Arte déjà cité ; doit-on aussi souligner la possible corruption des autorités américaines qui ont « égaré » neuf milliards de dollars issus du programme pétrole contre nourriture au lendemain de l'intervention américaine ? Voyez : <https://www.nytimes.com/2014/10/12/world/investigation-into-missing-iraqi-cash-ended-in-lebanon-bunker.html>

⁵⁴⁴ Voyez la note 58 plus haut

CONCLUSION

Ainsi s'achève l'étude de cas relative aux sanctions économiques globales imposées contre l'Irak entre 1990 et 2003. Celle-ci a été l'occasion de démontrer que la réaction du Conseil de sécurité à l'invasion irakienne a été une rupture à de nombreux égards.

Le Conseil de sécurité ne s'est pas contenté d'exercer plus activement sa mission de maintien de la paix, il l'a aussi exercé plus intensément. Ce dernier a révélé le potentiel que la Charte offrait à l'organe politique des Nations Unies : le régime de sanction imposé à l'Irak a fait l'objet d'une fermeté accrue permettant d'assurer son exécution par une grande majorité d'Etats. Cette application rigoureuse a été la source de nombreuses souffrances pour la population irakienne, largement dénoncées au sein des Nations Unies et en-dehors.

Il aura fallu attendre la fin de la guerre froide pour mettre en cause le rôle que les Etats avaient entendu attribuer au Conseil en 1946, puisque ce dernier n'avait jamais exercé aussi pleinement ses compétences qu'après la disparition du blocage Est-Ouest. Les efforts du Secrétaire général, et dans une certaine mesure du Conseil de sécurité, témoignent que cette remise en question n'était pas une querelle byzantine à laquelle les Nations Unies étaient restées imperméables. Au contraire, l'adoption des sanctions économiques ciblées puise son origine dans la démonstration que les sanctions économiques globales *ne peuvent pas* être compatibles avec les droits fondamentaux.

L'adoption de ces sanctions a permis de lever le voile sur ce que signifiait l'adjectif « global » qui leur était accolé. Après leur imposition à l'Irak, difficile de continuer à prétendre que leurs effets n'ont pas été *désirés*. De telles sanctions ont nécessairement pour conséquence d'infliger des souffrances à la population. Souffrances qui sont *intentionnelles*⁵⁴⁵ : lorsqu'un Etat est la cible de sanctions économiques, leur caractère global fait de la population leur cible principale. Les souffrances humanitaires ne sont pas des *dommages collatéraux*, ce sont les dommages directement souhaités par les sanctions, quoiqu'en dise les défenseurs de cette arme⁵⁴⁶.

⁵⁴⁵ Dans son Supplément pour la paix, *op. cit.*, para. 67, p. 16, le Secrétaire général parle des effets « non intentionnels des sanctions », constat que l'on rejette catégoriquement.

⁵⁴⁶ Voyez le discours prononcé par le Président des Etats-Unis George H. Bush, le 16 janvier 1991 : « We have no argument with the people of Iraq. Indeed, for the innocents caught in this conflict, I pray for their safety » ; Ou encore les différentes déclarations de la délégation états-unienne au sein du Conseil de sécurité dont voici quelques exemples : « Les Etats-Unis sont profondément soucieux du bien-être de la population irakienne » (S/PV.3855, p. 11) ; « Sur les questions humanitaires, les Etats-Unis ont démontré un intérêt et constant pour le bien-être des populations irakiennes qui vivent sous la tyrannie et la malgouvernance de Saddam Hussein » (S/PV.4087, p. 19).

N'oublions pas que les sanctions économiques globales cherchent à exercer une pression sur l'exécutif grâce aux souffrances subies par sa population : cette dernière en est nécessairement la cible. C'est bien pour cette raison que le choix d'imposer un embargo global pose un « dilemme éthique » maintes fois exposé par le Secrétaire général des Nations Unies⁵⁴⁷. Ce dilemme n'existerait pas si les sanctions pouvaient épargner la population.

C'est précisément pour cette raison que le programme pétrole contre nourriture a été un échec : il ne pouvait pas lutter contre les effets qu'imposaient le caractère global des sanctions économiques. Leur abandon dans la pratique du Conseil s'explique largement ainsi. Depuis que cette remise en question a été initiée, elle s'est poursuivie à propos des sanctions ciblées et sur le respect des droits fondamentaux dont jouissent les « coupables⁵⁴⁸ », et non plus les innocents. La perspective a changé, mais fort heureusement la discussion s'est poursuivie⁵⁴⁹.

L'on peut cependant regretter que cette discussion n'ait pas quitté les murs de l'Organisation des Nations Unies. Encore aujourd'hui, les Etats-Unis et l'Union européenne imposent des sanctions sans jamais les remettre en cause⁵⁵⁰. Le premier continue à adopter des embargos globaux et à soutenir, comme le Président Bush en 1991, que les sanctions n'ont pas pour cible la population de l'Etat ciblé. Le Secrétaire à la Défense, à propos des sanctions économiques imposées à l'Iran, affirmait : « *I think it's very important that we stand up and say that we understand the Iranian people. Our beef, if we have one, is not with the Iranian people. It is specifically the same regime that the Iranian people, clearly, are fed up with as well*⁵⁵¹ » (nous soulignons). Difficile de ne pas voir une proximité avec la situation en Irak presque vingt ans plus tôt.

⁵⁴⁷ Supplément pour l'Agenda pour la paix, *op. cit.*, para. 70, p. 17 : « L'application des sanctions soulèvent la question de savoir si les souffrances infligées à des groupes vulnérables dans le pays visé constituent un moyen légitime d'exercer des pressions sur des dirigeants politiques dont la position ne sera probablement pas infléchie par la situation critique dans laquelle se trouve la population ».

⁵⁴⁸ Le manichéisme est volontaire, afin de jouer sur le fait que les souffrances infligées par les sanctions ciblées devraient être davantage tolérée puisque celles-ci concernent des « mécréants ».

⁵⁴⁹ Voyez, par exemple, parmi une littérature des plus abondantes : Clemens A. Feinäugle, « The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee : Emerging Principles of the International Institutional Law for the Protection of Individuals ? », in: *Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, volume 210 (2010), pp. 101-131 ; Mathew Happold, « *Economic Sanctions and International Law* », Hart Publishing (2016), 262 p. ; Clemens Feinäugle, « The Rule of Law and Its Application to the United Nations », Hart Publishing (2016), 384 p.

⁵⁵⁰ Voyez la note 58 *supra*

⁵⁵¹ Voyez :

<https://www.military.com/daily-news/2018/01/08/mattis-us-has-no-beef-iranian-people-just-regime.html>

ANNEXES

I. Résolutions du Conseil de sécurité

a. Résolution 253 (1968)

sont récemment produits dans l'île comme il ressort des observations contenues dans le rapport.

1. *Réaffirme* ses résolutions 186 (1964) du 4 mars, 187 (1964) du 13 mars, 192 (1964) du 20 juin, 193 (1964) du 9 août, 194 (1964) du 25 septembre et 198 (1964) du 18 décembre 1964, 201 (1965) du 19 mars, 206 (1965) du 15 juin, 207 (1965) du 10 août et 219 (1965) du 17 décembre 1965, 220 (1966) du 16 mars, 222 (1966) du 16 juin et 231 (1966) du 15 décembre 1966, 238 (1967) du 19 juin et 244 (1967) du 22 décembre 1967, 247 (1968) du 18 mars et 254 (1968) du 18 juin 1968, ainsi que les consensus exprimés par le Président à la 1143^e séance du 11 août 1964 et à la 1383^e séance du 24 novembre 1967;

2. *Prie instamment* les parties intéressées de faire

preuve de la plus grande modération et de poursuivre résolument leurs efforts concertés en vue d'atteindre les objectifs du Conseil de sécurité, en mettant à profit de façon constructive le climat et l'occasion propices actuels;

3. *Prolonge* à nouveau d'une période prenant fin le 15 juin 1969 le stationnement à Chypre de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix, qu'il a créée par sa résolution 186 (1964), dans l'espoir que des progrès suffisants dans la voie d'une solution finale auront été accomplis d'ici là pour permettre le retrait de la Force ou une réduction substantielle de son effectif.

*Adoptée à l'unanimité
à la 1459^e séance.*

QUESTION DE LA SITUATION EN RHODESIE DU SUD¹⁷

Décision

À sa 1399^e séance, le 19 mars 1968, le Conseil a décidé d'inviter les représentants de la Jamaïque et de la Zambie à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question intitulée :

«Question concernant la situation en Rhodesie du Sud : lettres, en date des 2 et 30 août 1963, adressées au Président du Conseil de sécurité au nom des représentants de 32 Etats Membres (S/5382¹⁸, S/5409¹⁹) :

«Lettre, en date du 12 mars 1968, adressée au Président du Conseil de sécurité par les représentants de l'Algérie, du Botswana, du Burundi, du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Congo (Brazzaville), du Congo (République démocratique du), du Dahomey, de l'Éthiopie, du Gabon, du Ghana, de la Guinée, de la Haute-Volta, du Kenya, du Lesotho, du Libéria, de la Libye, de Madagascar, du Mali, du Maroc, de la Mauritanie, du Niger, du Nigéria, de l'Ouganda, de la République arabe unie, de la République centrafricaine, de la République-Unie de Tanzanie, du Rwanda, du Sénégal, du Sierra Leone, de la Somalie, du Soudan, du Tchad, du Togo, de la Tunisie et de la Zambie (S/8454²⁰).»

¹⁷ Question ayant fait l'objet de résolutions ou décisions de la part du Conseil en 1963, 1965 et 1966.

¹⁸ Voir *Documents officiels du Conseil de sécurité, dix-huitième année, Supplément de juillet, août et septembre 1963*.

¹⁹ *Ibid.*, vingt-troisième année, Supplément de janvier, février et mars 1968.

À la 1428^e séance du Conseil, le 29 mai 1968, le Président (Royaume-Uni) a informé le Conseil qu'il avait décidé, conformément à l'article 20 du règlement intérieur provisoire, de ne pas assumer la présidence pendant la discussion de la question.

Résolution 253 (1968)

du 29 mai 1968

Le Conseil de sécurité,

Rappelant et réaffirmant ses résolutions 216 (1965) du 12 novembre 1965, 217 (1965) du 20 novembre 1965, 221 (1966) du 9 avril 1966 et 232 (1966) du 16 décembre 1966.

Prenant note de la résolution 2262 (XXII) adoptée par l'Assemblée générale le 3 novembre 1967,

Notant avec une profonde préoccupation que les mesures prises jusqu'ici n'ont pas réussi à mettre un terme à la rébellion en Rhodesie du Sud,

Réaffirmant que, pour autant qu'elles ne sont pas remplacées dans la présente résolution, les mesures prévues dans les résolutions 217 (1965) du 20 novembre 1965 et 232 (1966) du 16 décembre 1966, aussi bien que celles qu'ont prises les Etats Membres en application desdites résolutions doivent demeurer en vigueur.

Cravement préoccupé par le fait que tous les Etats ne se sont pas conformés aux mesures prises par le Conseil de sécurité et que certains Etats, contrairement à la résolution 232 (1966) du Conseil de sécurité et à leurs obligations aux termes de l'Article 25 de la

Charte des Nations Unies, n'ont pas fait le nécessaire pour empêcher le commerce avec le régime illégal de Rhodésie du Sud,

Condamnant les récentes exécutions inhumaines perpétrées par le régime illégal de Rhodésie du Sud qui ont constitué un affront flagrant à la conscience de l'humanité et ont été universellement condamnées,

Affirmant que le Gouvernement du Royaume-Uni a la responsabilité principale de mettre le peuple de la Rhodésie du Sud en mesure d'obtenir l'autodétermination et l'indépendance, et en particulier sa responsabilité pour ce qui est de régler la situation existante,

Reconnaissant la légitimité de la lutte que mène le peuple de la Rhodésie du Sud pour obtenir la jouissance de ses droits tels qu'ils sont énoncés dans la Charte des Nations Unies et conformément aux objectifs de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960,

Réaffirmant sa constatation que la situation actuelle en Rhodésie du Sud constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Condamne* toutes les mesures de répression politique, y compris les arrestations, les détentions, les procès et les exécutions qui violent les libertés et droits fondamentaux du peuple de la Rhodésie du Sud, et demande au Gouvernement du Royaume-Uni de prendre toutes les mesures possibles pour mettre un terme à de tels actes;

2. *Demande* au Royaume-Uni, en tant que Puissance administrante dans l'exercice de sa responsabilité, de prendre d'urgence toutes mesures effectives pour mettre un terme à la rébellion en Rhodésie du Sud et pour permettre au peuple d'obtenir la jouissance de ses droits tels qu'ils sont énoncés dans la Charte des Nations Unies et conformément aux objectifs de la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale;

3. *Décide* que, pour servir l'objectif qui est de mettre fin à la rébellion, tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies empêcheront :

a) L'importation dans leurs territoires de toutes marchandises et de tous produits en provenance de Rhodésie du Sud et exportés de Rhodésie du Sud après la date de la présente résolution (que lesdites marchandises ou lesdits produits soient destinés à la consommation ou à la transformation dans leurs territoires et soient importés ou non sous contrôle douanier et que le port ou tout autre lieu où ils sont importés ou entreposés bénéficie ou non d'un statut juridique spécial concernant les importations de marchandises);

b) Toutes activités de leurs ressortissants ou sur leurs territoires qui favoriseraient ou ont pour objet de favoriser l'exportation de toutes marchandises ou de tous produits par la Rhodésie du Sud; ainsi que toutes transactions de leurs ressortissants ou sur leurs territoires en provenance de Rhodésie du Sud et exportés de Rhodésie du Sud après la date de la présente résolution, y compris, en particulier, tous transferts de fonds à la Rhodésie du Sud aux fins d'activités ou de transactions de cette nature;

c) L'expédition par navires ou aéronefs immatriculés chez eux ou affrétés par leurs ressortissants ou le

transport (sous contrôle douanier ou non) par tous moyens de transport terrestres à travers leurs territoires de toutes marchandises ou de tous produits en provenance de Rhodésie du Sud et exportés de Rhodésie du Sud après la date de la présente résolution;

d) La vente ou la fourniture par leurs ressortissants ou à partir de leurs territoires de toutes marchandises ou de tous produits (qu'ils proviennent ou non de leurs territoires mais à l'exclusion des fournitures à objet strictement médical, du matériel d'enseignement et du matériel destiné à être utilisé dans les écoles et autres établissements d'enseignement, des publications, des matériaux d'information et dans des circonstances humanitaires spéciales, des denrées alimentaires) à toute personne ou tout organisme en Rhodésie du Sud ou à toute autre personne ou tout autre organisme aux fins de toute activité industrielle ou commerciale menée en Rhodésie du Sud ou dirigée de Rhodésie du Sud; et toutes activités de leurs ressortissants ou sur leurs territoires qui favorisent ou ont pour objet de favoriser la vente ou la fourniture desdites marchandises ou desdits produits;

e) L'expédition par navires ou aéronefs immatriculés chez eux ou affrétés par leurs ressortissants ou le transport (sous contrôle douanier ou non) par tous moyens de transport terrestres à travers leurs territoires de toutes lesdites marchandises ou de tous lesdits produits envoyés à des personnes ou à des organismes en Rhodésie du Sud ou à toute autre personne ou tout autre organisme aux fins d'activités industrielles ou commerciales menées en Rhodésie du Sud ou dirigées de Rhodésie du Sud;

4. *Décide* que les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ne mettront à la disposition du régime illégal en Rhodésie du Sud ni d'aucune entreprise commerciale, industrielle ou publique, y compris les entreprises de tourisme, en Rhodésie du Sud, aucun fonds à investir ni aucune autre ressource financière ou économique et empêcheront leurs ressortissants et toutes personnes se trouvant sur leurs territoires de mettre à la disposition du régime illégal ou de toute entreprise de cette nature des fonds ou des ressources et d'envoyer tous autres fonds à des personnes ou des organismes en Rhodésie du Sud, à l'exception des paiements correspondant exclusivement à des pensions ou à des fins strictement médicales, humanitaires ou éducatives ou à la fourniture de matériaux d'information et, dans des circonstances humanitaires spéciales, de denrées alimentaires;

5. *Décide* que tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies devront :

a) Empêcher l'entrée sur leurs territoires, sauf pour des raisons exceptionnelles de caractère humanitaire, de toute personne titulaire d'un passeport de la Rhodésie du Sud, quelle que soit la date de sa délivrance, ou porteuse d'un prétendu passeport délivré par le régime illégal de Rhodésie du Sud ou en son nom;

b) Prendre toutes les mesures possibles pour empêcher l'entrée sur leurs territoires de personnes qu'ils ont des raisons de penser résider ordinairement en Rhodésie du Sud et qu'ils ont des raisons de penser avoir favorisé ou encouragé ou être susceptibles de favoriser ou d'encourager les actes illicites du régime illégal de Rhodésie du Sud ou toutes activités qui ont pour but d'étudier toutes mesures décidées dans la

présente résolution ou dans la résolution 232 (1966) du 16 décembre 1966;

6. *Décide* que tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies empêcheront les compagnies de transport aérien constituées dans leurs territoires et les aéronefs immatriculés chez eux ou aîfrétés par leurs ressortissants d'effectuer des vols à destination ou en provenance de Rhodésie du Sud ou d'assurer des correspondances avec toutes compagnies aériennes constituées ou tous aéronefs immatriculés en Rhodésie du Sud;

7. *Décide* que tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies donneront effet aux décisions énoncées aux paragraphes 3, 4, 5 et 6 du dispositif de la présente résolution notwithstanding tous contrats passés ou toutes licences accordées avant la date de la présente résolution;

8. *Demande* à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres des institutions spécialisées de prendre toutes les mesures possibles pour empêcher les activités de leurs ressortissants et de personnes se trouvant sur leurs territoires qui favorisent, aident ou encouragent l'émigration en Rhodésie du Sud, en vue de mettre un terme à cette émigration;

9. *Prie* tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées de prendre toutes autres nouvelles dispositions possibles en vertu de l'Article 41 de la Charte pour régler la situation en Rhodésie du Sud, sans que soit exclue aucune des mesures prévues dans cet article;

10. *Souligne* la nécessité du retrait de toute représentation consulaire et commerciale en Rhodésie du Sud, en sus des dispositions du paragraphe 6 du dispositif de la résolution 217 (1965);

11. *Demande* à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies d'appliquer les présentes décisions du Conseil de sécurité conformément à l'Article 25 de la Charte des Nations Unies et leur rappelle que tout Etat membre qui manquerait ou refuserait de le faire violerait ledit Article;

12. *Déplore* l'attitude des Etats qui ne se sont pas acquittés de leurs obligations aux termes de l'Article 25 de la Charte, et censure en particulier les Etats qui ont persisté à commercer avec le régime illégal au mépris des résolutions du Conseil de sécurité et qui ont fourni une assistance active à ce régime;

13. *Demande instamment* à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies de fournir une assistance morale et matérielle au peuple de la Rhodésie du Sud dans sa lutte pour obtenir sa liberté et son indépendance;

14. *Demande instamment*, compte tenu des principes énoncés à l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, aux Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies de se conformer aux dispositions de la présente résolution;

15. *Prie* les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et les autres organisations internationales faisant partie du système des Nations Unies de fournir à la Zambie une assistance en priorité afin de l'aider à résoudre les problèmes économiques spéciaux

qu'elle risque de rencontrer du fait de l'application des présentes décisions du Conseil de sécurité;

16. *Demande* à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, et en particulier à ceux à qui incombe, en vertu de la Charte, la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales, de contribuer effectivement à l'application des mesures prévues par la présente résolution;

17. *Considère* que le Royaume-Uni, en tant que Puissance administrante, doit veiller à ce qu'il ne soit parvenu à aucun accord qui ne tiendrait pas compte des vues du peuple de la Rhodésie du Sud, et en particulier des partis politiques partisans d'un gouvernement représentatif de la majorité, et veiller à ce que ce règlement rencontre l'agrément de l'ensemble du peuple de la Rhodésie du Sud;

18. *Demande* à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées de faire rapport au Secrétaire général le 1^{er} août 1968 au plus tard sur les mesures qu'ils auront prises pour appliquer la présente résolution;

19. *Prie* le Secrétaire général de rendre compte au Conseil de sécurité des progrès de l'application de la présente résolution, son premier rapport devant être soumis le 1^{er} septembre 1968 au plus tard;

20. *Décide* de constituer, conformément à l'article 28 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité, un comité du Conseil de sécurité chargé d'entreprendre les tâches suivantes et de lui rendre compte en lui présentant ses observations:

a) Examiner les rapports sur l'application de la présente résolution qui seront présentés par le Secrétaire général;

b) Demander à tout Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou membre d'une institution spécialisée, au sujet du commerce dudit Etat ou au sujet de toutes activités de tous ressortissants de cet Etat ou sur ses territoires pouvant constituer un moyen d'échapper les mesures décidées par la présente résolution (et au sujet notamment des articles et produits exemptés de l'interdiction énoncée à l'alinéa *d* du paragraphe 3 ci-dessus), tous renseignements supplémentaires qu'il pourra juger nécessaires pour s'acquitter dûment de son obligation de rendre compte au Conseil de sécurité;

21. *Prie* le Royaume-Uni, en tant que Puissance administrante, de donner une assistance maximum au comité et de fournir au comité tous renseignements qu'il peut recevoir, afin que les mesures envisagées dans la présente résolution et dans la résolution 232 (1966) puissent être rendues pleinement effectives;

22. *Demande* à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées, ainsi qu'aux institutions spécialisées elles-mêmes, de fournir les renseignements supplémentaires que le comité pourra leur demander conformément à la présente résolution;

23. *Décide* de maintenir cette question à son ordre du jour pour prendre toutes autres mesures appropriées en égard à l'évolution de la situation.

*Adoptée à l'unanimité
à la 1428^e séance.*

b. Résolutions 660 et 661 (1990)

LA SITUATION ENTRE L'IRAQ ET LE KOWEÏT

Décision

A sa 2932^e séance, le 2 août 1990, le Conseil a décidé d'inviter les représentants de l'Iraq et du Koweït à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question intitulée :

"La situation entre l'Iraq et le Koweït :

"Lettre en date du 2 août 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Koweït auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/21423¹⁰⁴);

"Lettre, en date du 2 août 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/21424¹⁰⁴)".

Résolution 660 (1990)

du 2 août 1990

Le Conseil de sécurité,

Alarmé par l'invasion du Koweït, le 2 août 1990, par les forces militaires de l'Iraq,

Constatant qu'il existe, du fait de l'invasion du Koweït par l'Iraq, une rupture de la paix et de la sécurité internationales,

Agissant en vertu des Articles 39 et 40 de la Charte des Nations Unies,

1. *Condamne* l'invasion du Koweït par l'Iraq;
2. *Exige* que l'Iraq retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1^{er} août 1990;
3. *Engage* l'Iraq et le Koweït à entamer immédiatement des négociations intensives pour régler leurs différends et appuie tous les efforts déployés à cet égard, en particulier ceux de la Ligue des Etats arabes;
4. *Décide* de se réunir de nouveau, selon qu'il conviendra, pour examiner les autres mesures à prendre afin d'assurer l'application de la présente résolution.

Adoptée à la 2932^e séance par 14 voix contre zéro. Un membre (Yémen) n'a pas participé au vote.

Décision

A sa 2933^e séance, le 6 août 1990, le Conseil a poursuivi l'examen de la question.

¹⁰⁴ Voir Documents officiels du Conseil de sécurité, quarante-cinquième année, Supplément de juillet, août et septembre 1990.

Résolution 661 (1990)

du 6 août 1990

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant sa résolution 660 (1990) du 2 août 1990,

Profondément préoccupé par le fait que cette résolution n'a pas été appliquée et que l'invasion du Koweït par l'Iraq se poursuit, entraînant de nouvelles pertes en vies humaines et de nouvelles destructions,

Résolu à mettre un terme à l'invasion et à l'occupation du Koweït par l'Iraq et à rétablir la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Koweït,

Notant que le Gouvernement légitime du Koweït a manifesté sa volonté de respecter la résolution 660 (1990),

Conscient des responsabilités qui lui incombent en vertu de la Charte des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

Affirmant le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, face à l'attaque armée dirigée par l'Iraq contre le Koweït, consacré par l'Article 51 de la Charte,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte,

1. *Constata* que, jusqu'à présent, l'Iraq n'a pas respecté le paragraphe 2 de la résolution 660 (1990) et a usurpé l'autorité du Gouvernement légitime du Koweït;

2. *Décide*, en conséquence, de prendre les mesures suivantes pour obtenir que l'Iraq respecte le paragraphe 2 de la résolution 660 (1990) et pour rétablir l'autorité du Gouvernement légitime du Koweït:

3. *Décide* que tous les Etats empêcheront :

a) L'importation sur leur territoire de tous produits de base et de toutes marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït qui seraient exportés de ces pays après la date de la présente résolution;

b) Toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser ou sont conçues pour favoriser l'exportation ou le transbordement de tous produits de base ou de toutes marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït, ainsi que toutes transactions faisant intervenir leurs nationaux ou des navires battant leur pavillon ou menées sur leur territoire, portant sur des produits de base ou des marchandises en provenance d'Iraq ou du Koweït et exportés de ces pays après la date de la présente résolution, y compris, en particulier, tout transfert de fonds à destination de l'Iraq ou du Koweït aux fins de telles activités ou transactions;

c) La vente ou la fourniture par leurs nationaux ou depuis leur territoire ou par l'intermédiaire de navires battant leur pavillon de tous produits de base ou de toutes marchandises, y compris des armes ou tout autre matériel militaire, que ceux-ci proviennent ou non de leur territoire, mais non compris les fournitures à usage strictement médical et, dans les cas où des considérations d'ordre humanitaire le justifient, les denrées alimentaires, à toute personne physique ou morale se trouvant en Iraq ou au Koweït ou à toute personne physique ou morale aux fins de toute activité commerciale menée sur ou depuis le territoire de l'Iraq ou du

Koweït ainsi que toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet de favoriser ou sont conçues pour favoriser la vente ou la fourniture dans les conditions sus-indiquées de tels produits de base ou de telles marchandises;

4. *Décide* que tous les Etats s'abstiendront de mettre à la disposition du Gouvernement iraquien ou de toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics sise en Iraq ou au Koweït des fonds ou toutes autres ressources financières ou économiques et empêcheront leurs nationaux et toutes personnes présentes sur leur territoire de transférer de leur territoire ou de mettre par quelque moyen que ce soit à la disposition du Gouvernement iraquien ou des entreprises susvisées de tels fonds ou ressources et de verser tous autres fonds à des personnes physiques ou morales se trouvant en Iraq ou au Koweït, à l'exception des paiements destinés exclusivement à des fins strictement médicales ou humanitaires et, dans les cas où des considérations d'ordre humanitaire le justifient, des denrées alimentaires;

5. *Demande* à tous les Etats, y compris aux Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies, d'agir de façon strictement conforme aux dispositions de la présente résolution nonobstant tout contrat passé ou toute licence accordée avant la date de la présente résolution;

6. *Décide* de créer, conformément à l'article 28 du règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil, qui sera chargé des tâches énumérées ci-après et de présenter au Conseil un rapport sur ses travaux, où figureront ses observations et recommandations :

a) Examiner les rapports qui seront présentés par le Secrétaire général sur les progrès de l'application de la présente résolution;

b) Solliciter de tous les Etats des informations supplémentaires concernant les mesures qu'ils auront prises pour assurer l'application effective des dispositions de la présente résolution;

7. *Demande* à tous les Etats de coopérer pleinement avec le Comité dans l'accomplissement des tâches dont il est chargé, notamment en lui communiquant les informations qu'il pourrait leur demander en application de la présente résolution;

8. *Prie* le Secrétaire général de fournir toute l'assistance nécessaire au Comité et de prendre au sein du Secrétariat les dispositions nécessaires à cette fin;

9. *Décide* que, nonobstant les paragraphes 4 à 8 ci-dessus, aucune des dispositions de la présente résolution n'interdira de prêter assistance au Gouvernement légitime du Koweït, et demande à tous les Etats :

a) De prendre les mesures appropriées pour protéger les avoirs du Gouvernement légitime du Koweït et de ses institutions;

b) De ne reconnaître aucun régime mis en place par la puissance occupante;

10. *Prie* le Secrétaire général de rendre compte au Conseil de sécurité des progrès réalisés dans l'application de la présente résolution, un premier rapport devant lui être présenté dans les trente jours;

11. *Décide* de maintenir la question à son ordre du jour et de poursuivre ses efforts en vue de mettre rapidement un terme à l'invasion iraquienne.

Adoptée à la 2935^e séance par 13 voix contre zéro, avec 2 abstentions (Cuba et Yémen).

Décision

A sa 2934^e séance, le 9 août 1990, le Conseil a décidé d'inviter le représentant de l'Oman à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question intitulée :

"La situation entre l'Iraq et le Koweït :

"Lettre, en date du 2 août 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Koweït auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/21423)¹⁰⁴);

"Lettre, en date du 2 août 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/21424)¹⁰⁴);

"Lettre, en date du 8 août 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par les Représentants permanents de l'Arabie saoudite, de Bahreïn, des Emirats arabes unis, du Koweït, de l'Oman et du Qatar auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/21470)¹⁰⁴".

Résolution 662 (1990)

du 9 août 1990

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions 660 (1990) du 2 août 1990 et 661 (1990) du 6 août 1990,

Vivement alarmé par la proclamation par l'Iraq de sa "fusion totale et irréversible" avec le Koweït,

Exigeant à nouveau que l'Iraq retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1^{er} août 1990,

Résolu à mettre un terme à l'occupation du Koweït par l'Iraq et à rétablir la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Koweït,

Résolu également à rétablir l'autorité du Gouvernement légitime du Koweït,

1. *Déclare* que l'annexion du Koweït par l'Iraq, quels qu'en soient la forme et le prétexte, n'a aucun fondement juridique et est nulle et non avenue;

2. *Demande* à tous les Etats, organisations internationales et institutions spécialisées de ne pas reconnaître cette annexion et de s'abstenir de toute mesure et de tout contact qui pourraient être interprétés comme une reconnaissance implicite de l'annexion;

3. *Exige* que l'Iraq rapporte les mesures par lesquelles il prétend annexer le Koweït;

c. Résolution 665 (1990)

tant permanent de la Belgique auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/21638¹⁰⁴);

¹⁰⁴ Lettre, en date du 24 août 1990, adressée au Président du Conseil de sécurité par les Représentants permanents de l'Arabie saoudite, de Bahreïn, des Emirats arabes unis, du Koweït, de l'Oman et du Qatar auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/21639¹⁰⁴).

Résolution 665 (1990)

du 25 août 1990

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions 660 (1990) du 2 août 1990, 661 (1990) du 6 août 1990, 662 (1990) du 9 août 1990 et 664 (1990) du 18 août 1990 et exigeant qu'elles soient appliquées intégralement et immédiatement,

Ayant décidé, dans la résolution 661 (1990), de prendre des sanctions économiques conformément au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

Résolu à mettre un terme à l'occupation du Koweït par l'Iraq, qui met en danger l'existence d'un Etat Membre, et à rétablir l'autorité du Gouvernement légitime du Koweït ainsi que la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale du Koweït, ce qui exige que les résolutions susmentionnées soient appliquées rapidement,

Déplorent que l'invasion du Koweït par l'Iraq ait coûté la vie à des innocents et résolu à empêcher de nouvelles pertes en vies humaines,

Vivement alarmé par la persistance de l'Iraq dans son refus de se conformer aux résolutions 660 (1990), 661 (1990), 662 (1990) et 664 (1990), en particulier par la conduite du Gouvernement iraquien, qui utilise des navires battant pavillon iraquien pour exporter du pétrole,

1. *Demande* aux Etats Membres qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien et déploient des forces navales dans la région de prendre des mesures qui soient en rapport avec les circonstances du moment selon qu'il sera nécessaire, sous l'autorité du Conseil de sécurité, pour arrêter tous les navires marchands qui arrivent ou qui partent afin d'inspecter leur cargaison et de s'assurer de leur destination et de faire appliquer strictement les dispositions de la résolution 661 (1990) relatives aux transports maritimes;

2. *Invite* les Etats Membres à coopérer en conséquence autant que nécessaire pour assurer le respect des dispositions de la résolution 661 (1990) en recourant au maximum à des mesures politiques et diplomatiques, conformément au paragraphe 1 ci-dessus;

3. *Prie* tous les Etats, agissant conformément à la Charte des Nations Unies, de fournir aux Etats visés au paragraphe 1 ci-dessus l'assistance dont ils pourront avoir besoin;

4. *Demande également* aux Etats intéressés de coordonner les mesures qu'ils prendront en application des paragraphes ci-dessus, en faisant appel, en tant que de besoin, aux mécanismes du Comité d'état-major et, après consultations avec le Secrétaire général, de présenter au Conseil de sécurité et au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) concernant

la situation entre l'Iraq et le Koweït des rapports pour faciliter la surveillance de l'application de la présente résolution;

5. *Décide* de rester activement saisi de la question.

Adoptée à la 2938^e séance par 13 voix contre zéro, avec 2 absentions (Cuba et Yémen).

Décision

A sa 2939^e séance, le 13 septembre 1990, le Conseil a décidé d'inviter le représentant du Koweït à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question intitulée "La situation entre l'Iraq et le Koweït".

Résolution 666 (1990)

du 13 septembre 1990

Le Conseil de sécurité,

Rappelant l'alinéa c du paragraphe 3 et le paragraphe 4 de sa résolution 661 (1990) du 6 août 1990, qui s'appliquent, sauf considérations d'ordre humanitaire, aux denrées alimentaires,

Considérant qu'il pourra dans certains cas s'avérer nécessaire de fournir des denrées alimentaires à la population civile en Iraq ou au Koweït afin d'alléger ses souffrances,

Notant que le Comité a reçu à ce sujet des communications de plusieurs Etats membres,

Soulignant qu'il n'appartient qu'au Conseil, agissant par lui-même ou par l'entremise du Comité, de déterminer si les circonstances sont telles qu'il y a lieu d'invoquer des considérations d'ordre humanitaire,

Profondément préoccupé de ce que l'Iraq a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la résolution 664 (1990) du 18 août 1990 quant à la sécurité et au bien-être des nationaux d'Etats tiers, et réaffirmant qu'au regard du droit humanitaire international, y compris, là où elle s'applique, la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949¹⁰⁵, l'Iraq porte l'entière responsabilité de cet état de choses,

Agissant en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Décide* que, en vue de déterminer, aux fins de l'alinéa c du paragraphe 3 et du paragraphe 4 de la résolution 661 (1990), s'il y a lieu ou non d'invoquer des considérations d'ordre humanitaire, le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït gardera constamment à l'étude la situation alimentaire en Iraq et au Koweït;

2. *Compte* que l'Iraq s'acquittera des obligations qui lui incombent en vertu de la résolution 664 (1990) à l'égard des nationaux d'Etats tiers et réaffirme qu'en application du droit humanitaire international, y compris, là où elle s'applique, la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps

¹⁰⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, n° 973.

d. Résolution 687 (1991)

Secrétaire général adjoint, M. Ahtisaari, en date du 20 mars 1991, sur sa récente mission en Iraq³³, ainsi que le rapport du Comité international de la Croix-Rouge, en date du 19 mars 1991³⁴, résumant les conclusions de sa propre délégation en Iraq.

"2. Aux termes du paragraphe 5 de la résolution 666 (1990) du 13 septembre 1990, le Comité, ayant reçu tous rapports et éléments d'information pertinents, est habilité à décider que les circonstances sont telles qu'il est indispensable, pour des raisons d'ordre humanitaire, de fournir d'urgence des denrées alimentaires à l'Iraq afin d'alléger les souffrances; dans ce cas il doit faire connaître rapidement au Conseil sa décision sur la manière de répondre aux besoins.

"3. Eu égard aux nouveaux éléments d'information dont il dispose, le Comité a décidé de déclarer, avec effet immédiat et général, qu'il y a lieu de reconnaître l'existence de circonstances d'ordre humanitaire à propos de la situation de toute la population civile iraquienne sur l'ensemble du territoire national. Le Comité a également conclu que les importations à des fins humanitaires destinées à la population civile iraquienne que M. Ahtisaari mentionne dans son rapport sont indissociables des denrées alimentaires et fournitures à usage strictement médical - auxquelles les sanctions ne s'appliquent pas, en vertu des dispositions de la résolution 661 (1990) du 6 août 1990 - et que ces importations devraient être autorisées avec effet immédiat.

"4. Le Comité décide d'adopter une simple procédure de notification pour les denrées alimentaires fournies à l'Iraq et une procédure d'approbation tacite pour les importations à des fins humanitaires destinées à la population civile (autres que les fournitures à usage strictement médical) décrites au paragraphe 3.

"5. Agissant en vertu de l'alinéa b) du paragraphe 4 de la résolution 670 (1990) du 25 septembre 1990, le Comité approuve tous les vols ne transportant que des denrées alimentaires ou des fournitures à usage strictement médical, sous réserve qu'il ait été préalablement informé desdits vols et de leur cargaison. Cette procédure s'applique également à toutes les importations à des fins humanitaires destinées à la population civile visées au paragraphe 3 ci-dessus, dont la fourniture est assujettie à la procédure d'approbation tacite mentionnée au paragraphe 4.

"6. Le Comité note avec satisfaction que le Gouvernement iraquien a donné à la mission de M. Ahtisaari l'assurance qu'il accepterait un système de contrôle des importations et de leur utilisation. Le Secrétaire général, agissant en consultation avec le Gouvernement iraquien et le Comité international de la Croix-Rouge, est prié de faire le nécessaire pour qu'un tel système de contrôle soit mis en place sur les

lieux et que du personnel de l'Organisation des Nations Unies soit envoyé en Iraq afin de superviser l'utilisation effective, au bénéfice de la population civile de l'ensemble du pays, de toutes les importations dont la responsabilité pourra être confiée à l'Organisation des Nations Unies."

"Je vous serais obligé de bien vouloir porter la décision susmentionnée à l'attention de tous les Etats".

Dans une lettre, en date du 26 mars 1991, adressée au Président du Conseil de sécurité à l'attention des membres du Conseil³⁵, le Secrétaire général s'est référé à la lettre du 19 mars 1991 que lui avait adressée le Président du Conseil³⁷ et a informé ce dernier qu'il avait, le 26 mars 1991, chargé M. Richard Foran, Sous-Secrétaire général au Bureau des services généraux du Département de l'administration et de la gestion, de coordonner la restitution au Koweït des biens saisis par l'Iraq.

A sa 2981^e séance, le 3 avril 1991, le Conseil a décidé d'inviter les représentants de l'Iraq et du Koweït à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question intitulée "La situation entre l'Iraq et le Koweït".

Resolution 687 (1991) du 3 avril 1991

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions 660 (1990) du 2 août 1990, 661 (1990) du 6 août 1990, 662 (1990) du 9 août 1990, 664 (1990) du 18 août 1990, 665 (1990) du 25 août 1990, 666 (1990) du 13 septembre 1990, 667 (1990) du 16 septembre 1990, 669 (1990) du 24 septembre 1990, 670 (1990) du 25 septembre 1990, 674 (1990) du 29 octobre 1990, 677 (1990) du 28 novembre 1990, 678 (1990) du 29 novembre 1990 et 686 (1991) du 2 mars 1991,

Se félicitant du rétablissement de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale du Koweït, ainsi que du retour de son gouvernement légitime,

Affirmant l'engagement de tous les Etats Membres en faveur de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique du Koweït et de l'Iraq, et notant que les Etats Membres qui coopèrent avec le Koweït en application du paragraphe 2 de la résolution 678 (1990) ont déclaré leur intention de mettre fin à leur présence militaire en Iraq dans les meilleurs délais, conformément au paragraphe 8 de la résolution 686 (1991),

Réaffirmant la nécessité d'être assuré des intentions pacifiques de l'Iraq, eu égard au fait qu'il a envahi et occupé illégalement le Koweït,

Prenant acte de la lettre, en date du 27 février 1991, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Premier Ministre adjoint et Ministre des affaires étrangères de l'Iraq⁴¹

et de ses lettres, en date du même jour, adressées au Président du Conseil de sécurité et au Secrétaire général⁵⁰, ainsi que de celles qu'il leur a adressées le 3 mars⁵⁶ et le 5 mars 1991⁵⁷ à la suite de l'adoption de la résolution 686 (1991).

Notant que l'Iraq et le Koweït, en tant qu'Etats souverains indépendants, ont signé à Bagdad, le 4 octobre 1963, le "Procès-verbal d'accord entre l'Etat du Koweït et la République d'Iraq concernant le rétablissement de relations amicales, la reconnaissance et des questions connexes"⁵⁸ consacrant formellement la frontière entre l'Iraq et le Koweït et l'attribution des îles, instrument enregistré par l'Organisation des Nations Unies en conformité avec l'Article 102 de la Charte des Nations Unies et dans lequel l'Iraq a reconnu l'indépendance et la pleine souveraineté de l'Etat du Koweït, délimité de la manière qui se trouve indiquée dans la lettre du Premier Ministre de l'Iraq en date du 21 juillet 1932 et qui a été acceptée par le souverain du Koweït dans sa lettre du 10 août 1932.

Conscient de la nécessité de procéder à la démarcation de ladite frontière,

Conscient également des déclarations par lesquelles l'Iraq a menacé de faire usage d'armes en violation des obligations que lui impose le Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, signé à Genève le 17 juin 1925⁵⁹ ainsi que de son recours aux armes chimiques dans le passé, et affirmant que tout nouvel emploi de telles armes par l'Iraq aurait des conséquences graves,

Rappelant que l'Iraq a souscrit à la déclaration finale adoptée par tous les Etats réunis à la Conférence des Etats parties au Protocole de Genève de 1925 et autres Etats intéressés, tenue à Paris du 7 au 11 janvier 1989⁶⁰, déclaration qui a fixé comme objectif l'élimination universelle des armes chimiques et biologiques,

Rappelant également que l'Iraq a signé la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, en date du 10 avril 1972⁶¹,

Notant qu'il importe que l'Iraq ratifie ladite convention,

Notant également qu'il importe que tous les Etats adhèrent à ladite Convention et encourageant les participants à la prochaine conférence d'examen de la Convention à renforcer l'autorité, l'efficacité et la portée universelle de cet instrument,

Soulignant qu'il importe que la Conférence du désarmement mène rapidement à bien l'élaboration d'une convention sur l'interdiction universelle des armes chimiques et que l'adhésion à cet instrument soit universelle,

Conscient que l'Iraq s'est servi de missiles balistiques pour des attaques non provoquées et qu'il importe de prendre des mesures à l'égard expressément des missiles de ce type déployés en Iraq,

Préoccupé par les informations dont disposent des Etats Membres, selon lesquelles l'Iraq a cherché à acquérir des matériaux en vue d'un programme d'armement nucléaire, contrevenant ainsi aux obligations que lui impose le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en date du 1er juillet 1968⁶²,

Rappelant l'objectif que constitue la création d'une zone exempte d'armes nucléaires dans la région du Moyen-Orient,

Conscient de 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,

Conscient également de l'objectif que constitue une maîtrise générale et équilibrée des armements dans la région,

Conscient en outre qu'il importe d'atteindre les objectifs susvisés et d'employer à cette fin tous les moyens disponibles, notamment l'instauration d'un dialogue entre les Etats de la région.

Notant que la résolution 686 (1991) a marqué la levée des mesures imposées par la résolution 661 (1990), pour autant qu'elles s'appliquaient au Koweït,

Notant également qu'en dépit de progrès dans l'exécution des obligations imposées par la résolution 686 (1991), on est encore sans nouvelles de nombre de nationaux du Koweït et d'Etats tiers et qu'il reste des biens à restituer,

Rappelant la Convention internationale contre la prise d'otages⁶³, ouverte à la signature à New York le 18 décembre 1979, qui range tous les actes de prise d'otages parmi les manifestations du terrorisme international,

Déplorant que l'Iraq ait, au cours du récent conflit, menacé de recourir au terrorisme contre des objectifs situés en dehors du pays et qu'il ait pris des otages,

Prenant acte avec une profonde inquiétude des rapports communiqués par le Secrétaire général les 20⁶⁴ et 28 mars 1991⁶⁴, et sachant qu'il faut d'urgence faire face aux besoins d'ordre humanitaire du Koweït et de l'Iraq,

Ayant présent à l'esprit l'objectif du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales dans la région, énoncé dans de récentes résolutions du Conseil de sécurité,

Estimant qu'il se doit de prendre, en vertu du Chapitre VII de la Charte, les mesures énoncées ci-après,

1. *Confirme* les dispositions des treize résolutions susvisées, 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;

A

2. Exige que l'Iraq et le Koweït respectent l'inviolabilité de la frontière internationale et l'attribution des îles fixées dans le "Procès-verbal d'accord entre l'Etat du Koweït et la République d'Iraq concernant le rétablissement de relations amicales, la reconnaissance et des questions connexes"⁵⁴, signé à Bagdad le 4 octobre 1963 par les deux pays dans l'exercice de leur souveraineté et enregistré auprès de l'Organisation des Nations Unies;

3. Prie le Secrétaire général de prêter son concours afin que des dispositions puissent être prises avec l'Iraq et le Koweït pour procéder à la démarcation de la frontière entre les deux Etats en s'inspirant de la documentation appropriée, y compris les cartes accompagnant la lettre, en date du 28 mars 1991, qui lui a été adressée par le Représentant permanent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auprès de l'Organisation des Nations Unies⁵⁵, et de lui rendre compte dans le délai d'un mois;

4. Décide de garantir l'inviolabilité de la frontière internationale susmentionnée et de prendre, selon qu'il conviendra, toutes mesures nécessaires à cette fin conformément à la Charte des Nations Unies;

B

5. Prie le Secrétaire général, après consultation de l'Iraq et du Koweït, de soumettre dans les trois jours à son approbation un plan concernant le déploiement immédiat d'un groupe d'observateurs des Nations Unies chargé de surveiller le Khor Abdullah et une zone démilitarisée, créée par la présente résolution et s'étendant sur dix kilomètres à l'intérieur de l'Iraq et sur cinq kilomètres à l'intérieur du Koweït à partir de la frontière mentionnée dans le "Procès-verbal d'accord entre l'Etat du Koweït et la République d'Iraq concernant le rétablissement de relations amicales, la reconnaissance et des questions connexes", de prévenir des violations de la frontière par sa présence dans la zone démilitarisée et par la surveillance qu'il y exercera et d'observer tout acte hostile ou potentiellement hostile commis à partir du territoire d'un Etat à l'encontre de l'autre, et prie également le Secrétaire général de rendre compte régulièrement au Conseil de sécurité des opérations du Groupe et de le faire immédiatement s'il y a de graves violations de la zone ou des menaces potentielles à la paix;

6. Note que dès que le Secrétaire général aura fait savoir au Conseil que le Groupe d'observateurs des Nations Unies a achevé son déploiement, les forces des Etats Membres qui coopèrent avec le Koweït en application de la résolution 678 (1990) seront à même de mettre fin à leur présence militaire en Iraq conformément à la résolution 686 (1991);

C

7. Invite l'Iraq à réaffirmer inconditionnellement qu'il respectera les obligations que lui impose le Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, signé à

Genève le 17 juin 1925⁵⁶, et à ratifier la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction en date du 10 avril 1972⁵⁷;

8. Décide que l'Iraq doit accepter inconditionnellement que soient détruits, enlevés ou neutralisés, sous supervision internationale:

a) Toutes les armes chimiques et biologiques et tous les stocks d'agents, ainsi que tous les sous-systèmes et composants et toutes les installations de recherche-développement, d'appui et de production dans ces domaines;

b) Tous les missiles balistiques d'une portée supérieure à cent cinquante kilomètres ainsi que tous les principaux composants et les installations de réparation et de production;

9. Décide également ce qui suit aux fins de l'application du paragraphe 8:

a) L'Iraq remettra au Secrétaire général, dans les quinze jours suivant l'adoption de la présente résolution, une déclaration précisant l'emplacement de tous les éléments énumérés au paragraphe 8, avec indication des quantités et des types, et acceptera qu'il soit procédé d'urgence à une inspection sur place comme il est indiqué ci-après;

b) Dans les quarante-cinq jours suivant l'adoption de la présente résolution, le Secrétaire général, agissant en consultation avec les gouvernements intéressés et, lorsqu'il y aura lieu, avec le Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé, élaborera et soumettra à l'approbation du Conseil un plan prévoyant l'accomplissement des opérations ci-après dans les quarante-cinq jours suivant ladite approbation:

i) Constitution d'une commission spéciale qui procédera immédiatement à une inspection sur place des capacités biologiques et chimiques de l'Iraq et de ses capacités en missiles, en se fondant sur les déclarations iraqiennes, et désignation éventuelle, par la Commission spéciale elle-même, d'emplacements supplémentaires;

ii) Remise à la Commission spéciale, pour qu'elle les fasse détruire, enlever ou neutraliser, eu égard aux impératifs de la sécurité publique, de tous les éléments visés à l'alinéa a) du paragraphe 8, y compris les éléments se trouvant dans les emplacements additionnels désignés par la Commission spéciale aux termes des dispositions du sous-alinéa i) ci-dessus, et destruction par l'Iraq, sous la supervision de la Commission spéciale, de toutes ses capacités en missiles, y compris les lanceurs visés à l'alinéa b) du paragraphe 8;

iii) Octroi par la Commission spéciale au Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique du concours et de la coopération prévus aux paragraphes 12 et 13;

10. *Décide en outre* que l'Iraq doit s'engager inconditionnellement à n'employer, mettre au point, fabriquer ni acquérir aucun des éléments énumérés aux paragraphes 8 et 9 et prie le Secrétaire général d'élaborer, en consultation avec la Commission spéciale, un plan prévoyant pour la suite le contrôle et la vérification de l'exécution par l'Iraq des dispositions du présent paragraphe, plan qu'il soumettra à l'approbation du Conseil dans les cent vingt jours suivant l'adoption de la présente résolution;

11. *Invite* l'Iraq à réaffirmer inconditionnellement qu'il respectera les obligations que lui impose le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en date du 1^{er} juillet 1968⁶⁶;

12. *Décide* que l'Iraq doit accepter inconditionnellement de ne pas acquérir ni mettre au point d'armes nucléaires ou de matériaux pouvant servir à en fabriquer, ni de sous-systèmes ou de composants, ni de moyens de recherche-développement, d'appui ou de production y ayant trait; de remettre au Secrétaire général et au Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique, dans les quinze jours suivant l'adoption de la présente résolution, une déclaration précisant l'emplacement de tous les éléments énumérés ci-dessus, avec indication des quantités et des types; de placer tous matériaux en sa possession qui pourraient servir à la production d'armes nucléaires sous le contrôle exclusif de l'Agence pour qu'elle en assure la garde et l'enlèvement avec le concours et la coopération de la Commission spéciale, conformément au plan du Secrétaire général visé à l'alinéa b) du paragraphe 9; d'accepter, conformément aux arrangements prévus au paragraphe 13, qu'il soit procédé d'urgence à une inspection sur place et que soient détruits, enlevés ou neutralisés, selon le cas, tous les éléments détruits, enlevés ou neutralisés, selon le cas, tous les éléments touchant le contrôle et la vérification ultérieurs du respect des engagements ici prévus;

13. *Prie* le Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique, par l'intermédiaire du Secrétaire général et agissant avec le concours et la coopération de la Commission spéciale conformément au plan du Secrétaire général visé à l'alinéa b) du paragraphe 9, de procéder immédiatement à une inspection sur place des capacités nucléaires de l'Iraq en se fondant sur les déclarations iraqiennes et sur la désignation éventuelle par la Commission spéciale d'emplacements supplémentaires; d'élaborer et de soumettre au Conseil, dans les quarante-cinq jours, un plan prévoyant la destruction, l'enlèvement ou la neutralisation, en tant que de besoin, de tous les éléments énumérés au paragraphe 12; de mener ce plan à bien dans les quarante-cinq jours suivant son approbation par le Conseil et d'élaborer par la suite, en tenant compte des droits et des obligations que confère à l'Iraq le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, un plan de contrôle et de vérification continus de l'exécution par l'Iraq des dispositions du paragraphe 12, qui prévoira un inventaire, en Iraq, de tous les matériaux nucléaires soumis à la vérification et aux inspections de l'Agence, le but étant d'assurer que les garanties de l'Agence s'appliquent bien à toutes les activités nucléaires auxquelles elles doivent s'appliquer en Iraq, plan qui devra être soumis à l'approbation du Conseil dans les cent vingt jours suivant l'adoption de la présente résolution;

14. *Note* que les mesures que doit prendre l'Iraq en application des paragraphes 8 à 13 représentent 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;

D

15. *Prie* le Secrétaire général de présenter au Conseil un rapport sur les mesures prises pour faciliter la restitution de tous les biens koweïtiens saisis par l'Iraq, avec une liste de tous les biens que le Koweït aura signalés comme n'ayant pas été restitués ou n'ayant pas été restitués intacts;

E

16. *Réaffirme* que l'Iraq, sans préjudice de ses dettes et obligations antérieures au 2 août 1990, qui seront traitées par les voies normales, est responsable, en vertu du droit international, de toute perte, de tout dommage - y compris les atteintes à l'environnement et la destruction des ressources naturelles - et de tous autres préjudices directs subis par des Etats étrangers et des personnes physiques et sociétés étrangères du fait de son invasion et de son occupation illicites du Koweït;

17. *Décide* que les déclarations faites par l'Iraq depuis le 2 août 1990 au sujet de sa dette extérieure sont nulles et de nul effet et exige que l'Iraq honore scrupuleusement toutes ses obligations au titre du service et du remboursement de sa dette extérieure;

18. *Décide également* de créer un fonds d'indemnisation pour les paiements dus au titre des réclamations relevant du paragraphe 16 et de constituer une commission qui sera chargée de gérer ledit fonds;

19. *Charge* le Secrétaire général d'élaborer et de soumettre à sa décision, dans les trente jours suivant l'adoption de la présente résolution, des recommandations ayant trait au fonctionnement du Fonds d'indemnisation créé en vertu du paragraphe 18 et à un programme d'application des décisions énoncées aux paragraphes 16 à 18, recommandations qui devront porter notamment sur les points suivants: la gestion du Fonds; le mode de calcul du montant approprié de la contribution de l'Iraq au Fonds, fondé sur un certain pourcentage de la valeur de ses exportations de pétrole et de produits pétroliers, sans excéder une limite proposée au Conseil par le Secrétaire général et déterminée compte tenu des besoins du peuple iraquien, de la capacité de paiement de l'Iraq, évaluée avec le concours des institutions financières internationales eu égard aux charges afférentes au service de sa dette extérieure, et des besoins de l'économie iraquienne; les dispositions à prendre pour assurer le paiement des contributions au Fonds; les modalités d'affectation des sommes versées au Fonds et de paiement des montants dus au titre des réclamations; le mode approprié d'évaluation des préjudices et de recensement des réclamations et la méthode de vérification de la validité de ces dernières ainsi que le mode de règlement des litiges sur le point de savoir si les réclamations relèvent de la responsabilité de

l'Iraq au sens du paragraphe 16 et la composition de la Commission susvisée;

F

20. *Décide*, avec effet immédiat, que les interdictions énoncées dans sa résolution 661 (1990) et visant la vente ou la fourniture à l'Iraq de produits de base ou de marchandises autres que les médicaments et les fournitures médicales ainsi que les transactions financières connexes cessent de s'appliquer aux livraisons de denrées alimentaires notifiées au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït et, sous réserve de l'approbation du Comité, qui appliquera à cet effet la procédure simplifiée et accélérée d'"approbation tacite", aux produits et fournitures signalés au Secrétaire général dans le rapport du 20 mars 1991³⁹, comme étant de première nécessité pour la population civile ou qui seront désignés comme tels par le Comité après nouvelle évaluation des besoins d'ordre humanitaire;

21. *Décide* de revoir les dispositions du paragraphe 20 tous les soixante jours afin de déterminer, au vu de la politique et des pratiques suivies par le Gouvernement iraquien, notamment pour ce qui est de l'application de toutes les résolutions pertinentes du Conseil, s'il y a lieu de réduire ou de lever les interdictions qui y sont visées;

22. *Décide également* que lorsqu'il aura approuvé le programme dont il demande l'établissement au paragraphe 19 et aura constaté que l'Iraq a pris toutes les mesures prévues aux paragraphes 8 à 13, les interdictions énoncées dans la résolution 661 (1990) touchant l'importation de produits de base et de marchandises d'origine iraquienne et les transactions financières connexes seront levées;

23. *Décide en outre* que tant que le Conseil n'aura pas pris les décisions visées au paragraphe 22, le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 661 (1990) concernant la situation entre l'Iraq et le Koweït aura le pouvoir d'approuver, s'il en est besoin pour procurer à l'Iraq les ressources nécessaires au financement des opérations visées au paragraphe 20, des dérogations à l'interdiction d'importer des produits de base ou des marchandises d'origine iraquienne;

24. *Décide* que, conformément à sa résolution 661 (1990) et à ses résolutions ultérieures sur la question et jusqu'à ce qu'il en décide autrement, tous les Etats continueront d'empêcher la vente ou la fourniture à l'Iraq, ou les actes visant à favoriser ou faciliter la vente ou la fourniture à l'Iraq, ou par leurs nationaux ou depuis leurs territoires ou au moyen de navires ou d'aéronefs de leur pavillon:

a) D'armes et matériels militaires de tous types, y compris en particulier la vente ou le transfert par d'autres moyens de matériel militaire classique de toutes sortes, à l'usage des forces paramilitaires notamment, et de pièces et éléments de rechange pour ce matériel, ainsi que des moyens de les fabriquer;

b) D'articles visés et définis aux paragraphes 8 et 12 et ne relevant pas de l'énumération ci-dessus;

c) De technologies cédées sous licence ou selon d'autres modalités de transfert et servant à la production, à l'utilisation ou au stockage d'articles visés aux alinéas a) et b);

d) De personnel ou de matériel destinés à la prestation de services de formation ou d'appui technique portant sur la conception, la mise au point, la fabrication, l'utilisation, l'entretien ou la maintenance d'articles visés aux alinéas a) et b);

25. *Demande* à tous les Etats et organisations internationales de se conformer strictement au paragraphe 24, notwithstanding l'existence de quelques contrats, accords, licences ou autres arrangements que ce soit;

26. *Prie* le Secrétaire général, agissant en consultation avec les gouvernements intéressés, d'établir dans un délai de soixante jours, pour approbation par le Conseil de sécurité, des directives visant à faciliter l'application intégrale des paragraphes 24, 25 et 27 à l'échelon international, de communiquer ces directives à tous les Etats et d'arrêter la marche à suivre pour les mettre périodiquement à jour;

27. *Demande* à tous les Etats, pour assurer le respect des dispositions du paragraphe 24, d'exercer des contrôles et de prendre des dispositions à l'échelon national, et d'appliquer au besoin d'autres mesures conformes aux directives qui auront été établies par le Conseil comme le prévoit le paragraphe 26, et demande aux organisations internationales de prendre toutes les dispositions voulues pour aider à assurer le respect intégral desdites dispositions;

28. *S'engage* à revoir les décisions énoncées aux paragraphes 22 à 25, sauf pour ce qui concerne les articles visés et définis aux paragraphes 8 et 12, à intervalles réguliers et, en tout état de cause, cent vingt jours après l'adoption de la présente résolution, en tenant compte de la mesure dans laquelle l'Iraq se sera conformé à celle-ci et des progrès généraux accomplis vers la maîtrise des armements dans la région;

29. *Décide* que tous les Etats, y compris l'Iraq, prendront les mesures nécessaires pour qu'il ne puisse être fait droit à aucune réclamation présentée par les pouvoirs publics irakiens, par toute personne physique ou morale en Iraq ou par des tiers agissant par son intermédiaire ou pour son compte et se rapportant à un contrat ou à une opération dont l'exécution aurait été affectée du fait des mesures décidées par le Conseil dans sa résolution 661 (1990) et ses résolutions connexes;

G

30. *Décide* qu'en conformité avec l'engagement qu'il a pris de faciliter le rapatriement de tous les nationaux du Koweït et d'Etats tiers l'Iraq coopérera dans toute la mesure nécessaire avec le Comité international de la Croix-Rouge en lui communiquant des listes desdites personnes, en lui donnant accès à

toutes ces personnes, quel que soit l'endroit où elles se trouvent ou sont détenues, et en facilitant ses recherches concernant tous les nationaux du Koweït et d'Etats tiers dont on ignore encore le sort;

31. *Invite* le Comité international de la Croix-Rouge à tenir le Secrétaire général informé, selon qu'il conviendra, de toutes les activités entreprises en vue de faciliter le rapatriement ou le retour de tous les nationaux du Koweït et d'Etats tiers qui se trouvaient en Iraq le 2 août 1990 ou après cette date ou, éventuellement, de leur dépouille mortelle;

H

32. *Exige* de l'Iraq qu'il informe le Conseil qu'il ne commettra ni ne facilitera aucun acte de terrorisme international et ne permettra à aucune organisation ayant pour but de perpétrer de tels actes d'opérer sur son territoire, et qu'il condamne catégoriquement tous actes, méthodes et pratiques de terrorisme et s'engage à ne pas y recourir;

I

33. *Déclare* que, dès que l'Iraq aura notifié officiellement au Secrétaire général et au Conseil de sécurité son acceptation des dispositions qui précèdent, un cessez-le-feu en bonne et due forme entrera en vigueur entre l'Iraq et le Koweït ainsi que les Etats Membres coopérant avec le Koweït en application de la résolution 678 (1990);

34. *Décide* de rester saisi de la question et de prendre toutes nouvelles mesures qui s'imposeraient en vue d'assurer l'application de la présente résolution et de garantir la paix et la sécurité dans la région.

Adoptée à la 2981^e séance par 12 voix contre une (Cuba), avec 2 abstentions (Equateur, Yémen).

Décision

A sa 2983^e séance, le 9 avril 1991, le Conseil a décidé d'inviter les représentants de l'Iraq et du Koweït à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question intitulée: "la situation entre l'Iraq et le Koweït: rapport du Secrétaire général sur l'application du paragraphe 5 de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité (S/22454 et Add.1 à 30)".

Résolution 689 (1991) du 9 avril 1991

Le Conseil de sécurité,

Rappelant sa résolution 687 (1991) du 3 avril 1991,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Approuve* le rapport du Secrétaire général sur l'application du paragraphe 5 de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité, en date des 5 et 9 avril 1991⁶⁶;

2. *Note* qu'aux termes du paragraphe 5 de la résolution 687 (1991), il a pris la décision de créer un groupe d'observateurs et que seule une nouvelle décision du Conseil peut mettre fin au mandat du Groupe. Le Conseil devra donc, tous les six mois, réexaminer la question de savoir s'il faut maintenir le Groupe ou mettre fin à son mandat;

3. *Décide* qu'au cours des six premiers mois suivant sa création, la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït fonctionnera selon les modalités définies dans le rapport susmentionné et que celles-ci également seront réexaminées tous les six mois.

Adoptée à l'unanimité à la 2987^e séance.

Décisions

Dans une lettre, en date du 9 avril 1991, adressée au Président du Conseil de sécurité à l'attention des membres du Conseil⁶⁷, le Secrétaire général s'est référé à son rapport des 5 et 9 avril 1991⁶⁶ relatif aux dispositions envisagées pour la création de la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït, dispositions que le Conseil avait approuvées par sa résolution 689 (1991) du 9 avril 1991. A l'alinéa a) du paragraphe 4 de son rapport, il avait indiqué que le commandement de la Mission serait confié au chef de la Mission d'observation qu'il nommerait avec l'assentiment du Conseil de sécurité. Le Secrétaire général a informé le Président qu'il se proposait de nommer le général Günther Greindl (Autriche) chef de la Mission d'observation, sous réserve de l'assentiment du Conseil.

Par une lettre, en date du 10 avril 1991, le Président du Conseil de sécurité a informé le Secrétaire général de ce qui suit⁶⁸:

"J'ai l'honneur de vous faire savoir que la lettre, en date du 9 avril 1991⁶⁷, par laquelle vous faisiez part de votre intention de nommer le général Günther Greindl chef de la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït, a été portée à l'attention des membres du Conseil de sécurité. Ces derniers ont examiné la question le 10 avril 1991 et accepté la proposition contenue dans votre lettre."

Dans une lettre, en date du 11 avril 1991, le Président du Conseil de sécurité a informé le Représentant permanent de l'Iraq auprès de l'Organisation des Nations Unies de ce qui suit⁶⁹:

"J'ai l'honneur d'accuser réception de votre communication du 6 avril 1991⁷⁰.



Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

S/RES/986 (1995)
14 avril 1995

RÉSOLUTION 986 (1995)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 3519^e séance,
le 14 avril 1995

Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions antérieures pertinentes,

Préoccupé par la gravité de la situation alimentaire et sanitaire de la population iraquienne et par le risque de voir s'aggraver encore cette situation,

Convaincu de la nécessité de répondre, à titre de mesure temporaire, aux besoins humanitaires du peuple iraquien jusqu'à ce que l'application par l'Iraq des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, notamment la résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, permette au Conseil de prendre, conformément aux dispositions desdites résolutions, de nouvelles mesures à l'égard des interdictions visées dans la résolution 661 (1990) du 6 août 1990,

Convaincu également qu'il est nécessaire d'assurer la distribution équitable de l'assistance humanitaire à tous les groupes de la population iraquienne dans l'ensemble du pays,

Réaffirmant l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Iraq,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Autorise les États, nonobstant les dispositions des alinéas a) et b) du paragraphe 3 et du paragraphe 4 de sa résolution 661 (1990) du 6 août 1990 et celles de ses résolutions ultérieures pertinentes, à permettre, aux fins énoncées dans la présente résolution, l'importation d'Iraq de pétrole et de produits pétroliers, ainsi que les transactions financières et autres transactions essentielles s'y rapportant directement, le volume des importations devant être tel que les recettes correspondantes ne dépassent pas 1 milliard de dollars des États-Unis par période de quatre-vingt-dix jours, sous réserve des conditions suivantes :

95-10989 (F) 140495 140495

/...

9510989

a) Pour faire en sorte que chaque transaction soit transparente et conforme aux autres dispositions de la présente résolution, approbation, par le Comité créé par la résolution 661 (1990), de chaque achat de pétrole et de produits pétroliers iraqiens, sur présentation par l'État concerné d'une demande, approuvée par le Gouvernement iraquien, où figureront des détails concernant la fixation d'un prix d'achat équitable, l'itinéraire qu'emprunteront les marchandises exportées, l'émission d'une lettre de crédit à l'ordre du compte séquestre qui doit être ouvert par le Secrétaire général aux fins de la présente résolution, et toute autre transaction financière ou autre transaction essentielle se rapportant directement à cette opération;

b) Versement direct par l'acheteur de l'État concerné du montant intégral de tout achat de pétrole et de produits pétroliers iraqiens sur le compte séquestre qui doit être ouvert par le Secrétaire général aux fins de la présente résolution;

2. Autorise la Turquie, nonobstant les dispositions des alinéas a) et b) du paragraphe 3 et du paragraphe 4 de sa résolution 661 (1990) et celles du paragraphe 1 ci-dessus, à permettre l'importation d'Iraq de pétrole et de produits pétroliers, le volume des importations devant être suffisant pour que, après virement au Fonds d'indemnisation du pourcentage visé à l'alinéa c) du paragraphe 8, les recettes permettent de couvrir le montant, jugé raisonnable par les inspecteurs indépendants visés au paragraphe 6, des redevances dues au titre de l'acheminement en Turquie par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik du pétrole et des produits pétroliers iraqiens dont le paragraphe 1 autorise l'importation;

3. Décide que les paragraphes 1 et 2 de la présente résolution prendront effet à 0 h 1 (heure de New York) le lendemain du jour où le Président du Conseil aura informé les membres du Conseil qu'il a reçu du Secrétaire général le rapport demandé au paragraphe 13 ci-après, et resteront en vigueur pendant une période initiale de cent quatre-vingts jours, à moins que le Conseil ne prenne une autre décision appropriée eu égard aux dispositions de la résolution 661 (1990);

4. Décide en outre de procéder à une révision approfondie de tous les aspects de l'application de la présente résolution quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus et, de nouveau, avant la fin de la période initiale de cent quatre-vingts jours, lorsqu'il aura reçu les rapports visés aux paragraphes 11 et 12 ci-après, et déclare qu'il a l'intention, avant la fin de cette période de cent quatre-vingts jours, d'envisager favorablement de proroger les dispositions de la présente résolution, à condition que les rapports visés aux paragraphes 11 et 12 ci-après fassent apparaître que leur application donne satisfaction;

5. Décide en outre que les autres paragraphes de la présente résolution prennent effet immédiatement;

6. Demande au Comité créé par la résolution 661 (1990) de superviser la vente de pétrole et de produits pétroliers qui seront exportés d'Iraq vers la Turquie par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik, et à partir du terminal pétrolier de Mina al-Bakr, avec l'aide d'inspecteurs indépendants nommés par le Secrétaire général qui tiendront le Comité informé de la quantité de pétrole et de produits

/...

pétroliers exportés par l'Iraq après la date d'entrée en vigueur du paragraphe 1 de la présente résolution et vérifieront que le prix d'achat du pétrole et des produits pétroliers est raisonnable, compte tenu des prix pratiqués sur le marché, et que, aux fins des arrangements énoncés dans la présente résolution, la part la plus importante du pétrole et des produits pétroliers est acheminée par l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik et le reste à partir du terminal pétrolier de Mina al-Bakr;

7. Prie le Secrétaire général d'ouvrir un compte séquestre aux fins énoncées dans la présente résolution, de nommer des comptables publics indépendants et agréés pour vérifier ce compte, et de tenir le Gouvernement iraquien pleinement informé;

8. Décide que les fonds déposés sur le compte séquestre seront utilisés par le Secrétaire général pour répondre aux besoins humanitaires de la population iraquienne, ainsi qu'aux autres fins ci-après :

a) Financer l'exportation vers l'Iraq, conformément aux modalités établies par le Comité créé par la résolution 661 (1990), des médicaments, fournitures médicales, denrées alimentaires et produits et fournitures de première nécessité pour la population civile visés au paragraphe 20 de la résolution 687 (1991), à condition que :

- i) Chaque exportation soit effectuée à la demande du Gouvernement iraquien;
- ii) L'Iraq garantisse effectivement la distribution équitable des marchandises, sur la base d'un plan soumis au Secrétaire général et approuvé par celui-ci, comprenant une description des marchandises concernées;
- iii) Le Secrétaire général reçoive confirmation authentifiée que les marchandises exportées sont parvenues en Iraq;

b) Compléter, eu égard aux conditions exceptionnelles qui existent dans les trois provinces mentionnées ci-après, la distribution par le Gouvernement iraquien des marchandises importées en vertu de la présente résolution, de façon à assurer une distribution équitable des secours humanitaires à tous les groupes de la population iraquienne dans l'ensemble du pays, en virant tous les quatre-vingt-dix jours au Programme humanitaire interorganisations des Nations Unies exécuté sur le territoire souverain de l'Iraq, dans les trois provinces d'Iraq du Nord de Dohouk, Arbil et Souleimaniyeh, une somme de 130 à 150 millions de dollars des États-Unis; toutefois, si la valeur du pétrole et des produits pétroliers vendus au cours de la période de quatre-vingt-dix jours est inférieure à 1 milliard de dollars des États-Unis, le Secrétaire général pourra réduire en conséquence le montant du virement;

c) Virer au Fonds d'indemnisation un pourcentage des fonds déposés au compte séquestre égal à celui fixé par le Conseil au paragraphe 2 de sa résolution 705 (1991) du 15 août 1991;

/...

d) Financer les dépenses afférentes aux inspecteurs indépendants et aux comptables publics agréés ainsi qu'aux activités associées à l'application de la présente résolution qui sont à la charge de l'ONU;

e) Financer les dépenses de fonctionnement courantes de la Commission spéciale, en attendant le remboursement intégral des dépenses liées à l'accomplissement des tâches prévues à la section C de la résolution 687 (1991);

f) Financer toutes dépenses raisonnables engagées en dehors de l'Iraq dont le Comité créé par la résolution 661 (1990) aura établi qu'elles sont directement liées à l'importation d'Iraq de pétrole et de produits pétroliers, conformément au paragraphe 1 ci-dessus, ou à l'exportation vers l'Iraq, ainsi qu'aux activités directement nécessaires à cet égard, des pièces et du matériel autorisés en vertu du paragraphe 9 ci-après;

g) Réserver tous les quatre-vingt-dix jours un montant maximum de 10 millions de dollars des États-Unis sur les fonds déposés sur le compte séquestre aux fins des paiements envisagés au paragraphe 6 de la résolution 778 (1992) du 2 octobre 1992;

9. Autorise les États à permettre, nonobstant les dispositions de l'alinéa c) du paragraphe 3 de la résolution 661 (1990) :

a) L'exportation vers l'Iraq des pièces et du matériel qui sont essentiels pour assurer la sécurité du fonctionnement de l'oléoduc Kirkouk-Yumurtalik en Iraq, sous réserve de l'approbation préalable de chaque contrat d'exportation par le Comité créé par la résolution 661 (1990);

b) Les activités directement nécessaires aux fins des exportations autorisées aux termes de l'alinéa a) ci-dessus et des importations autorisées aux termes du paragraphe 1 ci-dessus, y compris les transactions financières connexes;

10. Décide que les dépenses afférentes aux exportations et activités autorisées aux termes du paragraphe 9 ci-dessus, puisqu'elles ne peuvent, en vertu du paragraphe 4 de la résolution 661 (1990) et du paragraphe 11 de la résolution 778 (1991), être couvertes à l'aide des fonds bloqués conformément à ces dispositions, pourront être financées à titre exceptionnel, en attendant que des fonds commencent à être versés au compte séquestre établi aux fins de la présente résolution, et avec l'assentiment, dans chaque cas, du Comité créé par la résolution 661 (1990), à l'aide de lettres de crédit tirées sur le produit des ventes futures de pétrole qui doit être versé au compte séquestre;

11. Prie le Secrétaire général de lui soumettre, quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus, et, de nouveau, avant la fin de la période initiale de cent quatre-vingts jours, sur la base des observations faites par le personnel des Nations Unies en Iraq et des consultations menées avec le Gouvernement iraquien, un rapport lui indiquant si l'Iraq a distribué équitablement les médicaments, les fournitures médicales, les denrées alimentaires ainsi que les produits et fournitures de première nécessité pour la population civile qui sont financés conformément à l'alinéa a) du paragraphe 8 ci-dessus, en incluant dans ce rapport toute observation qu'il jugerait utile de faire quant à la mesure dans laquelle le niveau des recettes

/...

permet de répondre aux besoins humanitaires de l'Iraq, ainsi qu'à la capacité de l'Iraq d'exporter des quantités de pétrole et de produits pétroliers suffisantes pour que les recettes correspondantes atteignent le montant visé au paragraphe 1 ci-dessus;

12. Prie le Comité créé par la résolution 661 (1990) de mettre au point, en étroite coordination avec le Secrétaire général, les modalités d'application accélérée des arrangements prévus aux paragraphes 1, 2, 6, 8, 9 et 10 de la présente résolution et de rendre compte au Conseil de l'application de ces arrangements quatre-vingt-dix jours après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 ci-dessus et, de nouveau, avant la fin de la période initiale de cent quatre-vingts jours;

13. Prie le Secrétaire général de faire le nécessaire pour assurer l'application effective de la présente résolution, l'autorise à prendre tous les arrangements et à conclure tous les accords requis, et le prie, cela fait, d'en rendre compte au Conseil;

14. Décide que le pétrole et les produits pétroliers visés dans la présente résolution, aussi longtemps que propriété de l'Iraq, jouiront de l'immunité de juridiction ainsi que de toute forme de saisie, saisie-arrêt ou saisie-exécution, et que tous les États prendront toutes les mesures requises en droit interne pour donner effet à cette protection et pour garantir que le produit des ventes ne soit pas utilisé à des fins autres que celles stipulées dans la présente résolution;

15. Déclare que le compte séquestre établi aux fins de la présente résolution est couvert par les privilèges et immunités des Nations Unies;

16. Déclare que toutes les personnes désignées par le Secrétaire général aux fins de l'application de la présente résolution jouissent des privilèges et immunités prévus par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies pour les experts en mission pour le compte de l'Organisation des Nations Unies, et exige que le Gouvernement iraquien leur accorde une entière liberté de mouvement et toutes les facilités requises pour l'accomplissement de leurs tâches en application de la présente résolution;

17. Déclare qu'aucune des dispositions de la présente résolution ne dispense l'Iraq de s'acquitter scrupuleusement de toutes ses obligations concernant le service et le remboursement de sa dette extérieure, conformément aux mécanismes internationaux appropriés;

18. Déclare également qu'aucune disposition de la présente résolution ne saurait être interprétée comme portant atteinte à la souveraineté ou à l'intégrité territoriale de l'Iraq;

19. Décide de rester saisi de la question.

f. Tableau récapitulatif des résolutions relatives au programme pétrole contre nourriture

Phase	Début	Fin	Autorisation par le Conseil de sécurité
I	10 décembre 1996	7 juin 1997	Résolution 986 (1995)
II	8 juin 1997	4 décembre 1997	Résolution 1111 (1997)
III	5 décembre 1997	29 mai 1998	Résolution 1143 (1997)
IV	30 mai 1998	25 novembre 1998	Résolution 1153 (1998)
V	26 novembre 1998	24 mai 1999	Résolution 1210 (1998)
VI	25 mai 1999	20 novembre 1999	Résolution 1242 (1999)
		Extension de la Phase VI jusqu'au 4 décembre 1999	Résolution 1275 (1999)
		Extension de la Phase VI jusqu'au 11 décembre 1999	Résolution 1280 (1999)
VII	12 décembre 1999	8 juin 2000	Résolution 1281 (1999)
VIII	9 juin 2000	5 décembre 2000	Résolution 1330 (2000)
IX	6 décembre 2000	3 juin 2001	Résolution 1330 (2000)
		Extension de la Phase IX jusqu'au 3 juillet 2001	Résolution 1352 (2001)
X	4 juillet 2001	30 novembre 2001	Résolution 1360 (2001)
XI	1 ^{er} décembre 2001	29 mai 2002	Résolution 1382 (2001)
XII	30 mai 2002	25 novembre 2002	Résolution 1409 (2002)
		Extension de la Phase XII jusqu'au 4 décembre 2002	Résolution 1443 (2002)
XIII	5 décembre 2002	3 juin 2003	
Clôture du programme		22 mai 2003	Résolution 1483 (2003)

Source : <https://www.un.org/Depts/oip/background/phases.html>

II. Programme pétrole contre nourriture

a. Prédiction des recettes par phase, recettes réellement obtenues et volume des biens humanitaires livrés en Irak⁵⁵²

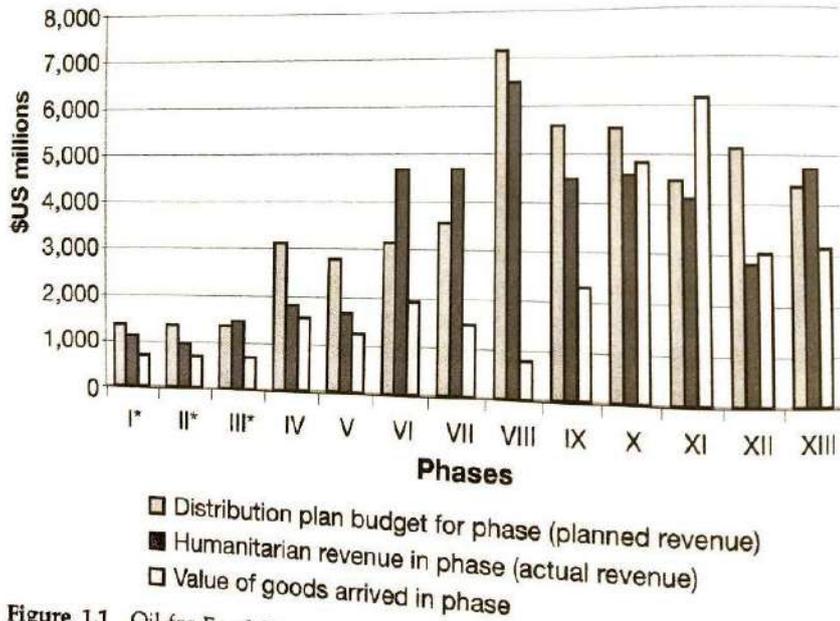


Figure 1.1 Oil-for-Food Programme: Planned Budgets, Actual Revenues and Goods Arrived (Phases I to XIII), 1996-2003

b. Revenus pétroliers et prix du baril de pétrole⁵⁵³

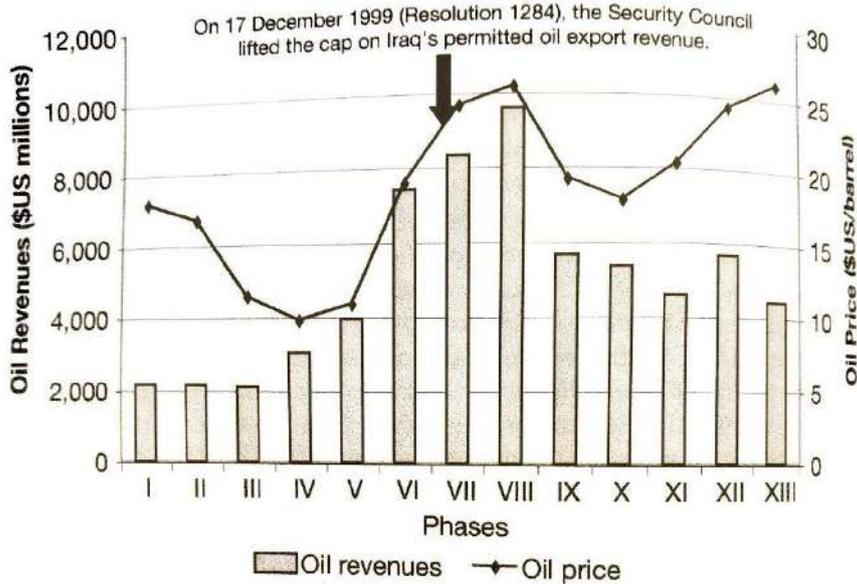


Figure 1.6 Oil Revenues and Oil Prices

⁵⁵² Hans von Sponeck, *op. cit.*, p. 12

⁵⁵³ *Ibid.*, p. 112

c. Revenus pétroliers et volume d'exportation de pétrole⁵⁵⁴

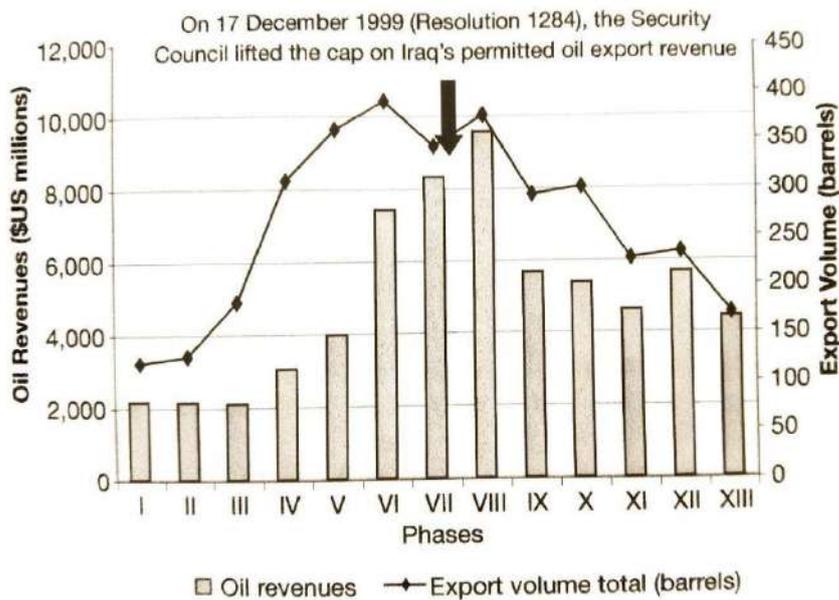


Figure 1.8 Oil Revenues and Oil Exports

d. Valeur des contrats mis en attente par le Comité des sanctions⁵⁵⁵

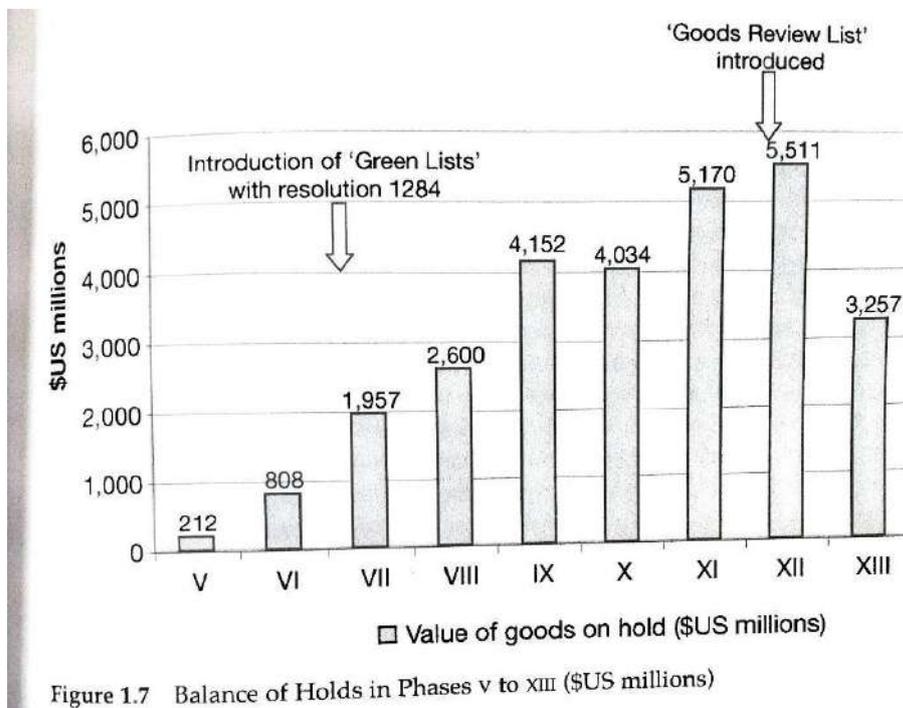


Figure 1.7 Balance of Holds in Phases v to XIII (\$US millions)

⁵⁵⁴ *Ibid*, p. 133

⁵⁵⁵ *Ibid*, p. 115

e. Evolution de la répartition des ressources au fil des phases et approche multisectorielle

Phase II⁵⁵⁶ :

Table I
Allocations to selected sectors covered the Plan

Sector/Activity	Allocations in US \$ (Countrywide)	Allocations for Dohuk, Erbil and Suleimaniyah
Food	807,000,000	113,300,000
Soap/detergent	63,000,000	9,200,000
Equipment/Spare parts for food processing, logistics	36,000,000	-
Sub-total	906,000,000	122,500,000
Medicine/supplies	210,000,000	29,000,000
Nutrition	9,900,000	9,900,000
Health/repairs	10,000,000	10,000,000
Water and Sanitation	44,170,000	20,000,000
Electricity	55,300,000	19,300,000
Agriculture	50,000,000	26,000,000
Education	27,300,000	15,300,000
Resettlement	6,000,000	6,000,000
Demining	2,000,000	2,000,000
GRAND TOTALS	1,320,670,000	260,000,000

⁵⁵⁶ Plan communiqué par le Secrétaire général au Conseil de sécurité le 4 août 1997 (S/1997/606)

Plan de distribution élargi de la Phase IV⁵⁵⁷ :

Sector/Activity	Allocations in US\$m (countrywide)	Allocations for Dohuk, Erbil, Suleimaniyah (US\$m)
SECTOR		
— **Food	1,113	155
Soap/detergent		
— supporting supplies of equipment/spare parts for food supply, goods transportation/trucks/ rehabilitation of railway network	180	
	1293	
Medicines and Health Rehabilitation*****	308	46
Water and Sanitation	210	35.5
Electricity	411	123.5
Agriculture	250	57
Primary and Higher Education	100	47
Settlement Rehabilitation	55	55
Mines Related Activities	11	11
Nutrition	11.5	11.5
Infrastructure support for food, nutrition, and health sector: transport/ telecommunications	150.5	10
SUB TOTAL	*** 2800	551.5
**** Oil	300	
Grand Total	3100	

⁵⁵⁷ Plan de distribution disponible sur le site de l'Office for the Iraq Programm : <https://www.un.org/Depts/oip/background/chron.html>

Phase X⁵⁵⁸ :

Sector/Activity	Allocations in US \$ million (Country wide)*	Allocations for Dihouk, Erbil, Suleimaniyeh (US \$ million)
Food**	1275.00	184.00
Food Handling	304.56	3.36
Food supporting supplies of equipment/spare parts for food supply, goods transportation/trucks/standardization and quality control laboratories.		
Housing	252.50	
Medicines and Medical Supplies	250.00	40.00
Electricity	487.46	87.46
Agriculture		
Agriculture	414.93	119.93
Irrigation	288.00	
Education		
Primary, Secondary Education	133.83	29.83
Higher Education	153.29	68.29
Transport and Communication/Rehabilitation of Railway Network	407.00	89.70
WATSAN	55.69	55.69
GEWS	237.00	
BWSA	50.00	
Settlement Rehabilitation	85.29	85.29
Mine Related Activities	17.20	17.20
Nutrition	7.19	7.19
Health Rehabilitation	102.02	102.02
Special Allocation***	383.84	
Sub Total	4904.80	889.96
Oil	600.00	
Grand Total****	5504.80	

⁵⁵⁸ Ibid

Phase XII⁵⁵⁹ :

	Allocations in US \$ Millions (Countrywide*)	Allocations for Dahuk, Erbil and Sulaymaniyah in US \$ Millions
Food	1,275.00	184.00
Food handling	282.00	2.00
Construction Materials	100.00	0.00
Housing	80.00	30.00
Health	143.00	20.00
Electricity	272.50	71.00
Agriculture		
Agriculture	215.83	36.33
Irrigation	228.50	
Education		
Education *	123.53	63.53
Higher Education	68.32	17.57
Tpt and Tele	243.11	36.11
WATSAN	115.29	115.29
GEWS**	94.25	
BWSA	150.00	
Labour and Social Affairs	3.00	
Youth and Sport	29.98	4.98
Industry	210.00	
Information	50.00	
Culture	20.00	
Religious affairs	25.00	
Justice	4.00	
Finance	20.00	
Central Bank	25.00	
Housing and Settlement Rehabilitation	103.70	103.70
Mine Related Activities	25.00	25.00
Nutrition	20.52	20.52
Health Rehabilitation	55.63	55.63
Special Allocation	343.72	
Sub total	4,326.89	785.67
Oil	600.00	
GRAND TOTAL	4,926.89	

⁵⁵⁹ Ibid

III. Tableau relatif à la coopération du Gouvernement avec la Commission spéciale

Refus de coopération du Gouvernement irakien	Réponse des Nations Unies face au refus	Réaction du Gouvernement irakien (coopère ou non)
<u>9 avril 1992</u> : Ordonne l'arrêt des surveillances aériennes de l'UNSCOM en menaçant de recourir à la force	<u>10 avril 1992</u> : Président du Conseil de sécurité condamne violation des résolutions par l'Irak, et menace de recourir à la force ⁵⁶⁰	<u>10 avril 1992</u> : Indique ne pas avoir pour projet de recourir à la force contre l'UNSCOM
<u>6-29 juillet 1992</u> : Refuse inspection du Ministère de l'Agriculture	<u>6 juillet 1992</u> : Président du Conseil de sécurité constate violation de la résolution 687 (1991) ⁵⁶¹	<u>29 juillet 1992</u> : L'accès au Ministère finit par être accordé
<u>Janvier 1993</u> : Refuse à l'UNSCOM l'utilisation de ses propres aéronefs et dirige son armée dans la zone démilitarisée	<u>8 janvier 1993</u> : Président du Conseil de sécurité constate violation de la résolution 687 (1991) et menace de recourir à la force ⁵⁶² <u>19 janvier 1993</u> : La France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis réalisent des raids aériens dans le Sud de l'Irak	<u>20 janvier 1993</u> : Coopération avec l'UNSCOM reprise ⁵⁶³
<u>Juin-Juillet 1993</u> : Refuse à l'UNSCOM la possibilité d'installer des équipements de surveillance	<u>18 juin 1993</u> : Président du Conseil de sécurité constate violation de la résolution 687 (1991) et menace de recourir à la force ⁵⁶⁴	L'Irak finit par accepter l'installation de l'équipement
<u>10 octobre 1994</u> : Rompt coopération avec l'UNSCOM et maintient ses troupes dans le sud de l'Irak	<u>15 octobre 1994</u> : le Conseil de sécurité adopte la résolution 949 (1994) demandant à l'Irak de retirer ses troupes et de coopérer avec l'UNSCOM	<u>15 octobre 1994</u> : Déclaration commune avec la Fédération de Russie indiquant retrait des troupes irakiennes ⁵⁶⁵
<u>Juin 1996</u> : Refuse accès à certains sites	<u>13 juin 1996</u> : Adoption résolution 1060 (1996) condamnant refus d'accès	<u>24 juin 1993</u> : conclusion d'un programme d'action conjoint entre l'Irak et l'UNSCOM ⁵⁶⁶

⁵⁶⁰ S/23803, le Conseil de sécurité avertit le Gouvernement des « graves conséquences qu'auraient tout manquement à ces obligations ». Formulation que l'on interprète comme une menace de recourir à la force

⁵⁶¹ S/24240

⁵⁶² S/25081 ; confirmé le 11 janvier 1993 (S/25091)

⁵⁶³ S/225172

⁵⁶⁴ S/25970

⁵⁶⁵ S/1994/1173

⁵⁶⁶ S/1996/463

<p><u>29 octobre 1997</u> : Refus de coopérer avec le personnel états-unien</p>	<p><u>29 octobre 1997</u> : Président du Conseil de sécurité menace de recourir à la force⁵⁶⁷</p> <p>12 novembre 1997 : Adoption résolution 1137 (1997) condamne le refus irakien</p>	<p>Sans succès</p>
<p><u>13 novembre 1997</u> : Ordonne le retrait du personnel de l'UNSCOM</p>	<p><u>13 novembre 1997</u> : Président du Conseil de sécurité condamne comportement irakien⁵⁶⁸ et la majorité du personnel de l'UNSCOM est rapatrié en-dehors de l'Irak</p>	<p><u>20 novembre 1997</u> : Accord négocié avec la Fédération de Russie permet le retour du personnel de l'UNSCOM</p>
<p><u>13 janvier 1998</u> : Refus de coopérer avec les nationaux britanniques et états-uniens⁵⁶⁹</p>	<p>Négociation entre le Secrétaire général des Nations Unies et le Gouvernement</p>	<p><u>20 février 1998</u> : Conclusion d'un mémorandum permettant d'assurer la coopération de l'Irak⁵⁷⁰</p>

Source : <https://www.un.org/Depts/unscom/Chronology/chronologyframe.htm>

⁵⁶⁷ S/PRST/1997/49

⁵⁶⁸ S/PRST/1997/53

⁵⁶⁹ S/1998/27

⁵⁷⁰ S/1998/166

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES PRIMAIRES

Jurisprudence :

1) Cour internationale de Justice

- « Admission d'un Etat aux Nations unies (Charte, art. 4) », avis consultatif, CIJ recueil 1948, p. 57
- « Affaire du Déroit de Corfou », Arrêt du 9 avril 1949 : C. I. J. Recueil 1949, p. 4
- « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », Avis consultatif, CIJ Recueil 1949, p. 174
- « Composition du Comité de la sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime », avis consultatif du 8 juin 1960, CIJ Recueil 1960, p. 150
- « Certaines dépenses des Nations Unies (article 17, paragraphe 2, de la Charte) », Avis consultatif du 20 juillet 1962 : C. I. J. Recueil 1962, p. 157
- « 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 », avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 16
- « Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide », mesures conservatoires, ordonnance du 13 septembre 1993, CIJ Recueil 1993, p. 325
- « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires », avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 226
- « Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Royaume-Uni), exceptions préliminaires, arrêt, CIJ Recueil 1998, p. 9
- « Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo », avis consultatif, CIJ Recueil 2010, p. 403

2) Cour de justice de l'Union européenne

- « Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes », CJCE (Grande chambre), 3 septembre 2008

3) Cour européenne des droits de l'homme

- « Al-Jedda contre Royaume-Uni », requête n° 27021/08, arrêt (Grande Chambre), 7 juillet 2011
- « Nada contre Suisse », requête n°10593/08, arrêt (Grande Chambre), 12 septembre 2012

Traités :

- Charte des Nations Unies adoptée le 26 juin 1945
- Déclaration universelle des droits de l'homme, du 10 décembre 1948
- Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 16 décembre 1966
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966
- Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), du 8 juin 1977
- Protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), du 8 juin 1977
- Convention internationale des droits de l'enfant, du 20 novembre 1989

Organisations internationales :

1) Organisation des Nations Unies (ONU)

- Conseil de sécurité :

- Note S/1995/234 du Président du Conseil de sécurité adressée le 29 mars 1995 aux différents Comités des sanctions afin de d'améliorer les procédures de ces organes, notamment leur transparence
- Résolution S/1995/300, du 13 avril 1995, lettre des cinq Membres permanents du Conseil de sécurité s'interrogeant sur l'incidence des sanctions sur le plan humanitaire
- Note du Président du Conseil de sécurité du 30 janvier 1999, établissant les commissions d'évaluation relatives aux questions du désarmement, du traitement des prisonniers de guerre koweïtiens, et des questions humanitaires (S/1999/100)

- Lettre du 30 mars 1999 adressées au Conseil de sécurité par le Président des commissions d'évaluation dites « Amorim », voir annexe II pour le rapport relatif à l'impact de sanctions sur la situation humanitaire (S/1999/356)
- Assemblée générale :
- Résolution A/51/306/Add.1, adoptée le 9 septembre 1996, relative à l'impact des conflits armés sur les enfants, plus particulièrement l'annexe II énonçant la déclaration de la deuxième consultation des pays arabes sur la question
 - Résolution 51/242, adoptée le 26 septembre 1997, annexe II relative à la question des sanctions imposées par l'ONU
- Secrétaire générale :
- Rapports du Secrétaire général relatif à l'application de la résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité : rapport intérimaire du 15 août 1990 (S/21536) ; rapport intérimaire du 25 août 1990 (S/21641) ; Rapport final du 6 septembre 1990 (S/21715)
 - Supplément à l'Agenda pour la paix : rapport de situation présenté par le SG à l'occasion du cinquantenaire de l'ONU (A/50/60-S/1995/1), par. 66 à 76
 - Rapport du SG relatif à la promotion et protection des droits de l'enfant, (A/51/306), voir plus précisément page 40 et suiv. pour l'impact des sanctions
 - Rapports du SG relatifs au suivi du Programme : Phase I à XIII
 - Rapports annuels du SG sur l'activité de l'Organisation (de 1991 à 2004)
- Conseil économique et social
- Résolution E/C.12/1997/8, du 12 décembre 1997, Observation générale No. 8 s'interrogeant sur la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels
 - Résolution E/CN.4/Sub.2/2000/33, du 21 juin 2000, Rapport Bossuyt : « The adverse consequences of economic sanctions »
- Comité des sanctions :
- Rapports annuels du Comité depuis 1996 : pour la période allant de 1990 à 1996, lire S/1996/700 ; Pour la période allant d'août 1996 au 27 août 1997, lire S/1997/672 ; Pour la période allant d'août 1997 à juillet 1998, lire S/1998/1239 ; Pour la période allant du 1^{er} août 1998 au 20 novembre 1999, lire S/2000/133 ; Pour la période allant de novembre 1999 à novembre 2000, lire S/2001/738 ; Pour la période allant de décembre

2000 au 31 décembre 2001, lire S/2002/647 ; Pour la période allant de janvier à décembre 2002, lire S/2003/300

- Bureau de la coordination des affaires humanitaires :
 - MINEAR Larry, CORTRIGHT David, WAGLER Julia, LOPEZ George et WEISS Thomas, « *Toward more humane and effective sanctions management* », New York : DHA, 1997
- Groupe de travail officieux chargé des questions générales soulevées par les sanctions (*Working group on general issues on sanctions*) :
 - « Déclaration du Président du Groupe de travail officieux chargé des questions générales soulevées par les sanctions, créé en application de la note du Président du Conseil de sécurité en date du 17 avril 2000 (S/2000/319) », S/2003/1197, du 19 décembre 2003
 - Projet de rapport du 14 février 2003 dont le site ci-dessous propose une reproduction : <http://www.casi.org.uk/info/scwgs140201.html>
- Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements :
 - Rapport du Groupe, communiqué le 1^{er} décembre 2004 au Secrétaire général des Nations Unies (A/59/565*)

SOURCES SECONDAIRES

Manuels :

- COT Jean-Paul et PELLET Alain, « La Charte des Nations Unies », Economica, 2^{ème} édition (1991)
- LAGRANGE Evelyne et SOREL Jean-Marc, « Le droit des organisations internationales », LGDJ (2013)

Cours de l'Académie de la Haye :

- ALLAND Denis, « L'interprétation en droit international public », *RCADI*, vol. 362, Brill (2013)
- GOWLLAND-DEBBAS Vera, « The Security council and Issues of Responsibility under International law », *RCADI*, 2011, t. 353

- THIERRY Hubert, « Les résolutions des organes internationaux dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice », RCADI, 1980, t. 167

Thèse :

- BEULAY Marjorie, « Applicabilité des droits de l'homme aux organisations internationales », dirigée par le professeur Jean-Marc Thouvenin à l'université Paris VIII Nanterre en décembre 2015
- SHAYGAN Farideh, « La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire », sous la direction du professeur Paul Tavernier, éditions Bruylant (2008)

Ouvrages :

- COMBACAU Jean, « Le pouvoir de sanction de l'ONU : étude théorique de la coercition non militaire », publication de la RGDIP, 394 p.
- EISEMANN Pierre-Michel, « *Les sanctions contre la Rhodésie* », préface de M. Merle, Paris, Pedone, 1972, 154 p.
- EZZARQUI Leïla, « *Résolution 986 : Pétrole contre nourriture* », édité par Montchrestien (30 octobre 1998), dans la collection Perspectives internationales, 286 p.
- DOXEY P. Margaret, « *Economic sanctions and international enforcement* », 2nd édition (1980), The Macmillan Press Ltd, 169 p.
- FINK Martin, « *Maritime interception and the law of naval operations, a study of legal bases and legal regimes in maritime interceptions operations* », Asser Press (2018), Springer, 260 p.
- HAKIMDAVAR Golnoosh, « *A Strategic Understanding of UN Economic Sanctions* », Routledge Advances in International Relations and Global Politics (2013), 203 p.
- HUFFBAUER Gary Clyde et al., « *Economic Sanctions Reconsidered* », 3^{ème} édition (2007), Peterson Institute For International Economics, 255 p.
- Institut universitaire de hautes études internationales de Genève, « *United Nations sanctions and international law* », publication à partir des travaux et rapports d'un congrès organisé les 23-25 juin 1999 par l'Institut, 424 p.
- MARTIN Lisa, « *Coercive Cooperation Explaining Multilateral Economic Sanctions* », Paperback (1994), 324 p.

- SPONECK Hans (Von), « *A different kind of war : The UN sanctions regime in Iraq* », Berghahn Books (2006), 336 p.

Articles :

- AKANDE Dapo, « The International Court of Justice and the Security Council : Is there room for judicial control of decisions of the political organs of the United Nations ? », in: *ICLQ*, vol. 46, issue 2 (Avril 1997), pp. 309-343
- ALABRUNE François, « La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990 », in: *AFDI*, volume 45, 1999. pp. 226-279
- ANN ELLIOTT Kimberly, « The sanctions glass : half full or completely empty ? », in: *Int. Sec.*, Vol. 23, No. 1 (Eté 1998), pp. 50-65
- CARNEIRO Cristiane and ELDEN Dominique, « Economic Sanctions, Leadership Survival, and Human Rights », in: *Univ. Penn. JIL* 969 (2009), à partir de la page 969
- CHOI Seung-Whan and LUO Shali, « Economic sanctions, Poverty, and International Terrorism: An Empirical Analysis », in: *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, 39:2 (2013), pp. 217-245
- CHOI Seung-Whan, « Causes of Domestic Terrorism: Economic Sanctions as a Violence Trigger Structure », in: *The Korean Journal of International Studies*, Vol. 12-1 (June 2014), pp. 137-159
- CONLON Paul, « Lessons from Iraq : The Functions of the Iraq Sanctions Committee as a Source of Sanctions Implementation Authority and Practice », in: *Virg. JIL*, vol. 35 (1995), pp. 633-668
- DAVIDSSON Elias, Legal Boundaries to UN Sanctions, in: *IJHR*, vol. 7, no. 4 (Winter 2003), pp 1-50
- DUPUY Pierre-Marie, « Après la guerre du Golfe... », in: *RGDIP* 1991/3, pp. 621-638
- FIELDING Lois, « Maritime interception : centerpiece of economic sanctions in the New World Order », in: *Louisiana Law Review*, vol. 53, n°4, pp. 1191-1241
- FORTEAU Mathias, « La formule ‘pétrole contre nourriture’ mise en place par les Nations Unies en Irak : beaucoup de bruit pour rien ? », in: *AFDI*, vol. 43 (1997), pp. 132-150

- GOWLLAND-DEBBAS Vera, « The relationship between the International court of justice and the Security council in the light of the Lockerbie case », in: *The AJIL*, Vol. 88, No. 4 (Oct., 1994), pp. 643-677
- GOWLLAND-DEBBAS Vera, « The Security council as enforcer of human rights », in: « *Securing human rights ? Achievements and challenges of the UN Security council* » (2012), publié par Oxford Scholarship Online
- HALLIDAY Denis, « Guerre sans fin contre l'Irak, des sanctions qui tuent », in: *Le Monde Diplomatique* de janvier 1999
- HALLIDAY Denis, « Une entreprise génocidaire », in: *Humanité.fr*, du 11 janvier 2003
- HEFFINGTON Colton, « Marked Targets : Coercive Diplomacy and Domestic Terrorism », in: *Journal of Global Security Studies*, Vol. 2(2) (2017), pp. 123-136
- JOYNER Christopher, « Sanctions, Compliance and International Law : Reflections on the United Nations' Experience against Iraq », in: *Virg. JIL*, vol. 32 (1991-1992) no. 1
- JOYNER Christopher, « United Nations Sanctions after Iraq : Looking Back to See Ahead », in: *Chic. JIL*, Volume 4 (2003) Number 2, Article 7
- KÖCHLER Hans, « The United Nations Sanctions Policy and International Law », in: *Democracy and the International Rule of Law. Propositions for an Alternative World Order. Selected Papers Published on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. Vienna and New York: Springer, 1995, pp. 117-154.
- KONDOCH Boris, « The Limits of Economic Sanctions under International law : The case of Iraq », in: *Journal of International Peacekeeping*, volume 7 (2001) issue 1, pp. 329-353
- KOSKENNIEMI Martti. « Le Comité des sanctions créé par la Résolution 661 (1990) du Conseil de Sécurité ». in: *AFDI*, volume 37, 1991. pp. 119-137.
- KOSKENNIEMI Martti, « The police in the temple ; Order, Justice and the UN : a dialectical view », in: *EJIL* (1995), 6, pp. 325-348
- MCKINELL Robert, « Sanctions and the Rhodesian Economy », in: *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 7, No. 4 (Dec. 1969), pp. 559-581, Cambridge University Press
- O'CONNELL Mary Ellen, « Debating the law of sanctions », in: *EJIL* (2002), Vol. 13 No. 1, pp 63-79
- PAPE Robert, « Why economic sanctions do not work », in: *Int. Sec.*, Vol. 22, No. 2 (Rentrée 1997), pp-90-136

- PAPE Robert, « Why economic sanctions still do not work », in: *Int. Sec.*, Vol. 23, No. 1 (Eté 1998), pp. 66-77
- PELLET Alain, « Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité ? », Colloque organisé à Rennes, « *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies* », Société française pour le droit internationale, Editions Pedone (1995), pp. 221-238
- PROVOST René, « Starvation as a Weapon: Legal Implications of the United Nations Food Blockade Against Iraq and Kuwait », in: *Col. JIL*, Vol. 30, p. 577, 1992
- REISMAN Michael and STEVICK Douglas, « The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes » in: *EJIL*, vol. 9 (1998) no. 1
- SIEGEL Adam, « Enforcing sanctions : a growth industry », in: *NWCR*, vol. 46, no. 4 (Automne 1993), pp. 130-134
- SUR Serge, “La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité dans l'affaire du Golfe : Problèmes de rétablissement et de garantie de la paix.” in: *AFDI*, vol. 37, 1991. pp. 25-97.
- VERHOEVEN Joe, « États alliés ou Nations Unies ? L'ONU face au conflit entre l'Irak et le Koweït. » in: *AFDI*, volume 36, 1990. pp. 145-194.
- WELCH Matt, « The truth about sanctions against Iraq », in: *Policy*, Vol. 18, No. 2, pp 8-12
- WILLAERT Philippe, « Les sanctions économiques contre la Rhodésie (1965-1979) », in: *RBDI* 1984-1985.1, pp. 216-248

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
Section 1 : Mesures collectives et sanctions économiques.....	2
Premier paragraphe : Les sanctions économiques dans la Charte des Nations Unies	2
Second paragraphe : Les mesures collectives qualifiées de sanctions économiques	3
Section 2 : La pratique des sanctions économiques.....	5
Premier paragraphe : Les sanctions économiques selon la Société des Nations..	5
Second paragraphe : Les sanctions économiques selon les Nations Unies	7
Section 3 : Les enjeux du régime de sanctions économiques globales contre l'Irak.....	8
Premier paragraphe : La révélation du potentiel de la Charte	9
Second paragraphe : La remise en question du rôle du Conseil de sécurité.....	10
Première partie : Le mécanisme des sanctions économiques globales contre l'Irak	14
Chapitre I : La promotion d'un Nouvel Ordre Mondial	14
<i>Section 1</i> : La réactivation du Chapitre VII de la Charte.....	14
Premier paragraphe : Caractère collectif des mesures.....	14
A. La dissension entre Etats, obstacle à l'adoption des sanctions (l'expérience rhodésienne).....	14
B. Le consensus entre Etats, circonstance favorable à une réaction collective (l'expérience irakienne).....	16
Second paragraphe : L'isolement économique comme moyen de rétablissement de la paix et de la sécurité internationales	18
A. Les similitudes du régime des sanctions adoptées contre l'Irak avec celles adoptées contre la Rhodésie	18
B. Une fermeté accrue à l'encontre de l'Irak	19
<i>Section 2</i> : L'application des sanctions.....	22
Premier paragraphe : Le constat factuel	22
A. L'importance d'une application multilatérale des sanctions à la lumière de l'expérience rhodésienne	22

B.	Les indices d'une application multilatérale des sanctions.....	24
1.	Les rapports d'application	24
i.	Les rapports du Comité des sanctions	24
ii.	Les rapports du Secrétaire général.....	26
2.	L'application de l'article 50 de la Charte	29
	Second paragraphe : Le cadre juridique de l'application multilatérale des sanctions.....	31
A.	La création d'une Force multinationale d'interception	31
1.	Un blocus maritime adopté en vertu de l'article 42 de la Charte	31
2.	Les conséquences de la qualification de blocus maritime.....	34
B.	L'efficacité de la Force à assurer le respect de l'embargo	35

Chapitre II : L'impact des sanctions économiques globales sur la population irakienne

Section 1 : Les effets des sanctions sur la population depuis leur adoption le 6 août 1990 (résolution 661)

	Premier paragraphe : Pendant la période de leur imposition (1990-2003).....	38
A.	La situation humanitaire antérieurement à la création du programme pétrole contre nourriture (1990-1997)	38
1.	L'impact socio-économique	38
2.	L'impact sanitaire	40
B.	La situation humanitaire postérieurement à la mise en œuvre du programme pétrole contre nourriture (1997-2003)	43
1.	L'impact socio-économique	43
2.	L'impact sanitaire	44

Second paragraphe : Après leur suppression le 22 mai 2003 (résolution 1483) : le problème des « répercussions ultérieures injustifiées ».....

A.	Les conséquences de l'impossibilité financière d'entretenir les infrastructures	47
B.	Le recours aux subventions financières.....	49

Section 2 : Le programme pétrole contre nourriture (résolution 986) et la protection de la population des effets des sanctions économiques.....

	Premier paragraphe : Les obstacles structurels.....	51
A.	Le fonctionnement complexe du programme	51
1.	Présentation générale	51
2.	Des procédures à la fois complexes et nombreuses.....	53

B.	L'impossible approche multisectorielle du programme	56
1.	Une approche inadaptée en raison du caractère temporaire du programme...	56
2.	Une approche souhaitée par l'extension des secteurs concernés.....	57
Deuxième paragraphe : Les évolutions du programme pour surmonter les obstacles.....		59
A.	La révision inadéquate des procédures de contrôle	59
1.	L'inefficacité de l'accélération des procédures de contrôle	59
2.	La simplification tardive des procédures.....	61
B.	La politisation du programme.....	63
1.	La responsabilité du Conseil de sécurité et de son Comité	63
2.	La responsabilité du Gouvernement irakien.....	65

Seconde partie : Les mises en cause du mécanisme des sanctions économiques globales 68

Chapitre I : Critique de la légalité des sanctions..... 68

Section 1 : Sanctions économiques globales et respect du droit international par le Conseil de sécurité 68

Premier paragraphe : La Charte des Nations Unies et l'obligation de respecter les droits fondamentaux 68

A.	L'interprétation de la Charte antérieurement à la réactivation du Chapitre VII	68
1.	Le rôle du Conseil au sortir de la seconde guerre mondiale et l'incidence sur l'étendue de ses pouvoirs	69
2.	La jurisprudence internationale et la question de l'étendue des pouvoirs du Conseil de sécurité	70
B.	Les effets des sanctions économiques globales et l'interprétation favorable à la limitation des pouvoirs du Conseil	72
1.	Des sanctions économiques contraires aux buts des Nations Unies ?.....	72
2.	Une interprétation neutralisée par la mission de maintien de la paix du Conseil ?	75

Second paragraphe : Les règles applicables au Conseil de sécurité..... 77

A.	L'applicabilité du droit international humanitaire.....	77
1.	La notion classique de conflit armé, exigence défavorable à l'application du droit international humanitaire aux sanctions économiques.....	77

2.	La notion revisitée de conflit armé, circonstance favorable à l'application du droit international humanitaire aux sanctions économiques	79
B.	L'incertitude quant au cadre normatif applicable au Conseil de sécurité.....	81
	Section 2 : Mise en cause de la légalité des sanctions contre l'Irak	83
	Premier paragraphe : Examen au regard des droits fondamentaux	83
A.	Une incompatibilité révélée par le droit international des droits de l'homme	83
1.	Droits indérogeables et l'intention du Conseil de sécurité de ne pas les respecter	83
2.	Droits dérogeables et l'insuffisance des garanties offertes par le régime des sanctions.....	85
B.	Une incompatibilité révélée par le droit international humanitaire	87
1.	La logique des sanctions économiques <i>globales</i> incompatible avec les principes de distinction et de nécessité.....	87
2.	Des sanctions contraires à certaines règles du droit international humanitaire	90
	Second paragraphe : L'abandon des sanctions économiques globales	92
A.	Remise en question du caractère global des sanctions	92
B.	La naissance de sanctions dites plus intelligentes	94
	 Chapitre II : Critique de l'efficacité pratique des sanctions économiques globales.....	96
	Section 1 : L'efficacité des sanctions économiques au cœur de leur raison d'être	96
	Premier paragraphe : Les Nations Unies et l'efficacité des sanctions économiques	96
A.	L'efficacité des mesures collectives dans la Charte des Nations Unies	96
B.	L'efficacité des sanctions économiques dans la pratique des Nations Unies.	98
	Second paragraphe : Difficultés d'évaluation de l'efficacité des sanctions	100
A.	Présentation théorique des difficultés : problèmes de méthode	100
B.	Présentation pratique des difficultés : l'identification des objectifs poursuivis par les sanctions économiques adoptées contre l'Irak.....	103
1.	Les objectifs fixés par la résolution 661 (1990)	103
2.	Les objectifs fixés par la résolution 687 (1991)	103
	Section 2 : L'inefficacité des sanctions économiques globales contre l'Irak	104
	Premier paragraphe : Efficacité relative dans la réalisation des objectifs fixés	104

A.	Retrait des troupes irakiennes du Koweït et rôle des sanctions économiques	105
B.	Coopération du Gouvernement irakien et rôle des sanctions économiques .	106
1.	L'efficacité des sanctions à entraver l'acquisition et la construction d'armes de destruction massive	106
2.	L'inefficacité des sanctions à assurer la coopération du gouvernement irakien	108
i.	Le rôle du recours à la menace ou de l'emploi de la force	109
ii.	Le rôle des résolutions du Conseil de sécurité et des négociations diplomatiques	110
	Second paragraphe : L'influence des effets indésirables des sanctions sur leur efficacité.....	112
A.	Des sanctions renforçant l'influence de Saddam Hussein.....	112
B.	Les manipulations du programme pétrole contre nourriture assurant l'enrichissement illicite du Gouvernement irakien.....	114
	CONCLUSION.....	117
	ANNEXES.....	119
	BIBLIOGRAPHIE.....	145