



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2000/33
21 juin 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la promotion et de la
protection des droits de l'homme
Cinquante-deuxième session
Point 12 de l'ordre du jour provisoire

EXAMEN DES FAITS NOUVEAUX INTERVENUS DANS DES DOMAINES DONT
LA SOUS-COMMISSION S'EST DÉJÀ OCCUPÉE OU POURRAIT S'OCCUPER

Conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme

Document de travail établi par M. Marc Bossuyt

TABLE DES MATIÈRES

| | <u>Paragraphes</u> | <u>Page</u> |
|--|--------------------|-------------|
| I. INTRODUCTION..... | 1 – 17 | 3 |
| A. Observations liminaires | 5 – 8 | 3 |
| B. Quelques notions élémentaires pour comprendre les sanctions | 9 – 17 | 4 |
| II. LES SANCTIONS ET LE DROIT INTERNATIONAL : LIMITES ET RESTRICTIONS | 18 – 47 | 6 |
| A. Les sanctions et la Charte des Nations Unies : légitimité et limites | 19 – 28 | 6 |
| B. Résolutions de l'Assemblée générale qui intéressent les sanctions | 29 | 8 |

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

| | <u>Paragraphes</u> | <u>Page</u> |
|---|--------------------|-------------|
| C. Restrictions aux sanctions qui découlent des instruments relatifs aux droits de l'homme..... | 30 – 31 | 8 |
| D. Restrictions aux sanctions qui découlent du droit humanitaire | 32 – 38 | 9 |
| E. Justification des sanctions imposées à l'échelle régionale ou unilatéralement et restrictions à ces sanctions | 39 – 40 | 10 |
| F. Les six critères d'évaluation des sanctions..... | 41 – 47 | 10 |
| III. CONCEVOIR DES SANCTIONS "PLUS INTELLIGENTES" | 48 – 57 | 12 |
| A. Principe et efficacité des sanctions économiques | 48 – 53 | 12 |
| B. Des sanctions intelligentes..... | 54 – 57 | 14 |
| IV. ÉTUDES DE CAS | 58 – 100 | 15 |
| A. Iraq..... | 59 – 73 | 15 |
| B. Burundi | 74 – 86 | 19 |
| C. Cuba..... | 87 – 100 | 22 |
| V. OBSERVATIONS FINALES, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS..... | 101 – 109 | 25 |
| A. Recommandations spécifiques à l'intention des organes de l'ONU | | 27 |
| B. Recommandations aux organisations non gouvernementales et aux victimes de sanctions | | 27 |
| <u>Annexes</u> | | |
| I. Autres régimes de sanctions..... | | 28 |
| II. Résolutions de l'Organisation des Nations Unies concernant des sanctions économiques et des régimes de sanctions particuliers | | 34 |

I. INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 1997/35 du 28 août 1997, intitulée "Conséquences néfastes des sanctions pour la jouissance des droits de l'homme", la Sous-Commission a exprimé des préoccupations concernant les sanctions économiques. Rattachant ces préoccupations à la nécessité de respecter la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, les Conventions de Genève de 1949 et les deux Protocoles qui s'y rapportent, la Sous-Commission a formulé quatre observations précises à propos des sanctions :

- i) Elles doivent toujours être d'une durée limitée¹ (quatrième alinéa du préambule);
- ii) Elles touchent le plus durement la population innocente, en particulier les personnes les plus vulnérables (cinquième alinéa du préambule);
- iii) Elles aggravent les disparités dans la répartition des revenus (sixième alinéa du préambule);
- iv) Elles font naître des pratiques commerciales illégales et immorales (septième alinéa du préambule).

2. Dans la même résolution, la Sous-Commission a décidé d'examiner à sa cinquantième session la question des conséquences néfastes des sanctions économiques au titre du point subsidiaire de l'ordre du jour intitulé "Incidences des activités humanitaires sur la jouissance des droits de l'homme".

3. Par sa décision 1998/112 du 26 août 1998, la Sous-Commission a décidé de poursuivre l'examen des sanctions économiques à sa cinquante et unième session, au titre du même point de l'ordre du jour.

4. Par sa décision 1999/111 du 26 août 1999, la Sous-Commission a chargé M. Marc Bossuyt d'établir un document de travail, sans incidences financières, sur ce thème, à lui soumettre à sa cinquante-deuxième session. Le présent document fait suite à cette décision.

A. Observations liminaires

5. Le présent document de travail concerne des questions qui revêtent une grande importance dans les affaires internationales à notre époque, où le respect du droit international et de la solidarité internationale est une source d'inquiétude. Il vise uniquement à promouvoir ce droit et cette solidarité et, surtout, les intérêts des populations civiles qui subissent les conséquences des sanctions.

6. Le document de travail commence par insister sur le fait que la Sous-Commission se préoccupe des sanctions depuis la naissance de la controverse internationale suscitée par plusieurs des régimes de sanctions imposés par l'Organisation des Nations Unies, des organisations régionales, des groupes de pays ou un seul pays agissant unilatéralement. Cette préoccupation apparaît dans les nombreuses déclarations faites devant la Sous-Commission ces dernières années et devant la Commission des droits de l'homme, par les membres et les

rapporteurs spéciaux de ces deux organes et par les organisations non gouvernementales (ONG). Des préoccupations à propos des sanctions économiques ont été exprimées aussi par les rapporteurs spéciaux de la Commission des droits de l'homme et dans les rapports d'un certain nombre d'institutions des Nations Unies comme le Programme alimentaire mondial, l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la santé. Récemment, le Secrétaire général et la Haut-Commissaire aux droits de l'homme se sont exprimés sur la question. Le document de travail évoque l'inquiétude persistante de la Sous-Commission devant la situation humanitaire provoquée par les sanctions en Iraq². Dans sa résolution 1996/4 du 19 août 1996, la Sous-Commission a exprimé aussi des craintes à propos de l'incidence des sanctions économiques sur le Burundi³.

7. Le document de travail passe en revue ces éléments, ainsi que de nombreux matériels très divers. Il est extrêmement regrettable que dans le dialogue international approfondi qui se déroule actuellement, les droits de l'homme et les règles du droit humanitaire aient si peu de place⁴. Dans ces conditions, la décision de la Sous-Commission d'autoriser le présent document venait en temps opportun. Il faut espérer que ce document pourra aider à introduire dans le dialogue international le phénomène des sanctions dans ses relations avec les droits de l'homme et le droit humanitaire.

8. Le document de travail commence par définir brièvement le cadre de l'analyse. Il indique ensuite les dispositions du droit international qui concernent les sanctions économiques et l'exercice des droits de l'homme et il présente six critères pour l'évaluation des sanctions. Le document examine ensuite la théorie des sanctions économiques et le débat en cours sur les "sanctions intelligentes". Il décrit certains régimes de sanctions qui illustrent le mieux les conséquences néfastes des sanctions économiques. Enfin, il envisage les mesures à prendre lorsque les sanctions ont des incidences abusives sur les droits de l'homme et d'autres règles du droit international. Des conclusions et recommandations sont formulées à cet égard.

B. Quelques notions élémentaires pour comprendre les sanctions

9. En politique internationale, les sanctions représentent un moyen terme puisqu'elles sont plus sévères qu'une simple condamnation verbale mais moins graves que le recours à la force. Selon l'Article 41 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité est la seule instance habilitée à imposer des sanctions. Les organisations régionales sont autorisées par l'Article 52 à assurer "le règlement pacifique des différends d'ordre local", sans l'autorisation expresse du Conseil, "pourvu que ... ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies".

10. Dans la pratique, les sanctions englobent une gamme étendue de mesures qui vont de l'embargo économique à l'interdiction de participer aux Jeux olympiques. On trouvera ci-après une brève classification des sanctions : économiques, militaires, diplomatiques, culturelles ou touchant les voyages.

1. Sanctions économiques

11. Il en existe deux catégories principales : les sanctions commerciales et les sanctions financières.

a) Sanctions commerciales

12. Les sanctions commerciales limitent les importations en provenance et les exportations à destination du pays visé. Elles peuvent être générales, comme dans le cas de l'Iraq, ou sélectives, c'est-à-dire qu'elles frappent uniquement certains produits qui sont souvent en cause dans un différend commercial. Les sanctions générales sont l'objet direct des critiques formulées actuellement contre le régime des sanctions, à cause des crises humanitaires qu'elles ont provoquées dans les pays visés.

b) Sanctions financières

13. Les sanctions financières concernent le domaine monétaire. Elles consistent, ainsi qu'il a été défini aux conférences d'Interlaken⁵, à geler les avoirs à l'étranger d'un État, à restreindre son accès aux marchés financiers, à interdire les prêts et crédits, les transferts de fonds internationaux ainsi que la vente de biens immobiliers à l'étranger et les transactions sur ces biens. Le gel de l'aide au développement relève de cette catégorie. Il est évident que les sanctions financières et les sanctions commerciales se recoupent en grande partie, surtout lorsqu'elles sont d'application générale, car si ses avoirs à l'étranger sont gelés et qu'il n'a pas accès à de nouvelles sources de capitaux, un État ne pourra pas payer ses importations et son commerce s'en ressentira.

2. Autres types de sanctions

a) Sanctions touchant les voyages

14. Ces sanctions comprennent à la fois les restrictions aux déplacements de certains individus ou groupes d'individus et les restrictions à certains types de transport aérien. Les premières sont par nature ciblées, puisqu'on dresse des listes de personnes ou de groupes de personnes qui ne sont pas autorisées à quitter leur pays. On a eu recours à ce type de mesures contre des hommes d'État, comme les membres de la Junte militaire du Sierra Leone en 1998, ou des hommes politiques non membres d'un gouvernement comme les dirigeants de l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) en 1997. L'interdiction de certains types de voyage aérien comprend par exemple l'interdiction en vigueur actuellement de tout décollage ou atterrissage d'aéronefs appartenant aux Taliban ou bien affrétés ou exploités par eux ou pour leur compte, décrétée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1267 (1999)⁶.

b) Sanctions militaires

15. Les sanctions militaires consistent à mettre l'embargo sur les armements ou à supprimer l'aide ou les opérations d'entraînement militaire. Elles aussi sont ciblées par définition puisque, dans un pays, seules les forces armées en subissent les conséquences. Toutefois, elles peuvent donner lieu à des problèmes juridiques lorsqu'elles portent atteinte au droit pour un pays de se défendre, comme l'ont fait valoir de nombreux États frappés d'embargo sur les armements.

c) Sanctions diplomatiques

16. Les sanctions diplomatiques visent directement les dirigeants d'un État : les diplomates et les hommes politiques peuvent voir leurs visas annulés et être exclus des activités d'instances internationales. On peut citer l'exemple du Gouvernement sud-africain de l'apartheid, banni par l'ONU de toute participation à ses activités. D'autres mesures de mise en quarantaine consistent à retirer d'un pays le personnel diplomatique et le siège des organisations internationales.

d) Sanctions culturelles

17. Enfin, les sanctions culturelles, bien qu'elles aient un effet moins punitif que d'autres mesures, peuvent néanmoins entraîner des résultats indésirables. Les athlètes de la nation visée peuvent être exclus des compétitions sportives internationales, et les troupes de danse folklorique, les musiciens et autres artistes peuvent être aussi tenus à l'écart. Des restrictions peuvent être mises aux voyages d'études et au tourisme.

II. LES SANCTIONS ET LE DROIT INTERNATIONAL : LIMITES ET RESTRICTIONS

18. L'incidence la plus importante du droit international, notamment des droits de l'homme et du droit humanitaire, sur les sanctions est que le droit d'imposer des sanctions n'est pas illimité⁷. Par conséquent, l'analyse des normes du droit international applicables aux sanctions implique la recherche des facteurs limitatifs qui sont inhérents au fonctionnement général du droit international.

A. Les sanctions et la Charte des Nations Unies : légitimité et limites

19. L'Article 39 de la Charte des Nations Unies autorise le Conseil de sécurité à prendre des mesures comme les sanctions uniquement pour "maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales", après avoir constaté l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression⁸. Par conséquent, les sanctions ne peuvent être infligées qu'à un gouvernement, un "quasi-gouvernement" ou une autre entité qui pourrait menacer ou qui menace effectivement la paix ou la sécurité internationale. Des factions armées dans un pays peuvent mettre en péril la paix et la sécurité, alors que la population civile, généralement sans arme, ne risque guère de constituer une telle menace. Les États tiers qui ne constituent pas un danger pour la paix et la sécurité ou qui ne provoquent pas une rupture effective de la paix et la sécurité internationales ne doivent pas être touchés par les sanctions qui frappent l'État fautif.

20. En outre, la "menace" ne peut pas être invoquée pour des motifs politiques fallacieux : les sanctions doivent reposer sur une "préoccupation internationale" véritable et non sur les considérations de politique étrangère ou intérieure d'un État ou d'un groupe d'États.

21. Des sanctions ne peuvent pas être imposées en fonction de l'un quelconque des autres objectifs et principes des Nations Unies énoncés à l'Article premier de la Charte, à moins qu'on ne soit en présence d'un phénomène manifeste de menace pour la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression⁹.

22. En sus de ces restrictions, on trouve dans l'ensemble de la Charte d'autres dispositions ayant pour effet de limiter les sanctions.

1. Restrictions découlant de l'Article 24

23. L'Article 24 dispose que le Conseil de sécurité "agit conformément aux buts et principes des Nations Unies". Par conséquent, toute décision du Conseil de sécurité est passible d'examen quant au point de savoir si elle est conforme ou non à ces buts et principes.

2. Restrictions découlant de l'Article premier

24. L'Article premier dispose en son paragraphe 1 que les sanctions ou autres mesures prises en vue de protéger la paix et la sécurité internationales doivent être "efficaces" et "conformes aux principes de la justice et du droit international". Les sanctions doivent donc être évaluées pour éviter qu'elles ne soient injustes ou ne violent en quoi que ce soit les principes du droit international émanant de sources extérieures à la Charte. En outre, elles doivent être vérifiées en permanence afin d'établir si elles servent vraiment à maintenir la paix et la sécurité. Les sanctions inefficaces ou injustes ou qui violeraient d'autres règles du droit international ne doivent pas être appliquées, ou, si elles l'ont été, doivent être levées.

25. L'Article premier dispose en son paragraphe 2 que les sanctions ou autres mesures doivent respecter "le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes". Les sanctions qui provoquent la discorde internationale, qui portent atteinte aux droits légitimes d'un État ou compromettent le droit d'un peuple à disposer de lui-même, ne doivent pas être appliquées ou, si elles l'ont été, doivent être levées.

26. L'objectif consistant à promouvoir et encourager le respect des droits de l'homme, visé à l'Article premier, paragraphe 3, limite nécessairement les sanctions. Ce même paragraphe 3 fait obligation aux Nations Unies de résoudre les problèmes urgents de caractère humanitaire et de s'abstenir d'en provoquer¹⁰. Les sanctions ne doivent donc pas entraîner des conditions de vie exagérément difficiles pour la population d'un pays. Des sanctions qui provoquent directement ou indirectement des pertes humaines constitueraient une violation du droit à la vie¹¹. D'autres droits fondamentaux peuvent être violés par les régimes de sanctions, par exemple le droit à la sécurité de la personne, à la santé, à l'éducation ou à l'emploi.

27. L'Article premier dispose en son paragraphe 4 que les sanctions ou les autres mesures doivent faciliter l'harmonisation de l'action nationale ou internationale. Des sanctions appliquées à un pays mais pas à un autre qui aurait les mêmes torts seraient contraires à cette exigence d'harmonisation, de même que des sanctions appliquées de façon inégale à deux pays pour les mêmes torts.

3. Restrictions découlant de l'Article 55

28. L'Article 55 de la Charte renforce les restrictions de l'Article premier, paragraphe 3, en ce qu'il prévoit que les Nations Unies favoriseront :

Le relèvement des niveaux de vie et le progrès social (al. a));

La solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes (al. b));

Le respect universel et effectif des droits de l'homme (al. c)).

Un régime de sanctions qui abaisserait le niveau de vie, créerait des problèmes de santé ou nuirait au respect des droits de l'homme serait donc contraire à l'Article 55.

B. Résolutions de l'Assemblée générale qui intéressent les sanctions

29. L'Assemblée générale a adopté un certain nombre de résolutions qui explicitent l'Article premier et dont il faut tenir compte à propos des sanctions. Il s'agit des textes suivants :

- i) Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies¹²;
- ii) Charte des droits et devoirs économiques des États (Charte économique)¹³;
- iii) Souveraineté permanente sur les ressources naturelles¹⁴;
- iv) Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition¹⁵.

C. Restrictions aux sanctions qui découlent des instruments relatifs aux droits de l'homme¹⁶

1. Déclaration universelle des droits de l'homme

30. La Déclaration universelle des droits de l'homme doit être prise en considération, dans son ensemble, mais certaines de ses dispositions présentent une importance particulière : le droit à la vie (art. 3), le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants (art. 5), le droit à un niveau de vie décent, en ce qui concerne notamment l'alimentation, l'habillement, le logement et les soins médicaux (art. 25), sont particulièrement sujets à violation sous le régime des sanctions. L'article 25 établit le droit à la sécurité sociale en cas de perte par une personne de ses moyens d'existence par suite de circonstances indépendantes de sa volonté et à des soins spéciaux pour la mère et l'enfant, droits qui sont souvent mis à mal. Les droits des prisonniers et autres personnes placées en détention ou en internement involontaire sont particulièrement vulnérables.

2. Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme

31. Les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme réaffirment les principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ainsi, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit le droit à un niveau de vie décent (art. 11), à la santé (art. 12) et à l'éducation (art. 13). Le droit à la vie est protégé par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'article 4 de ce Pacte énonce en outre la notion d'intangibilité des droits fondamentaux.

3. Autres instruments de protection des droits de l'homme qui intéressent les sanctions

Convention relative aux droits de l'enfant

Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale¹⁷

Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus

D. Restrictions aux sanctions qui découlent du droit humanitaire¹⁸

32. Tout régime de sanctions imposé au cours d'une guerre ou à la suite d'une guerre relève du droit humanitaire¹⁹. D'après celui-ci, la population civile doit être protégée le plus possible des hostilités et de leurs conséquences, ce qui implique qu'elle doit toujours recevoir les éléments indispensables à sa survie ou pouvoir se les procurer : nourriture, eau potable, abris, médicaments et soins médicaux.

1. Convention et Règlement de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre²⁰

33. La Convention et le Règlement de La Haye de 1907 contiennent un certain nombre de dispositions de nature à limiter considérablement les régimes de sanctions. Ainsi, la clause Martens (huitième alinéa du préambule, reprise dans les Conventions de Genève de 1949 et dans le Protocole additionnel I y afférent²¹) stipule que toutes les situations découlant d'une guerre sont assujetties aux principes du droit des nations civilisées, aux principes d'humanité et aux exigences de la conscience publique. L'article 50 du Règlement est ainsi conçu : "Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables".

2. Conventions de Genève de 1949

34. Les Conventions de Genève contiennent de nombreuses dispositions qui sont applicables au régime des sanctions. Ainsi, elles ordonnent le libre passage des fournitures médicales et des objets nécessaires au culte (voir, par exemple, Convention IV, art. 23).

35. Les Conventions énoncent aussi des règles relatives aux convois médicaux et à l'évacuation des malades et blessés (voir, par exemple, Convention IV, art. 21 et 22), qui pourraient être violées par un régime de sanctions mettant des entraves aux transports humanitaires terrestres ou aériens. Étant donné que les Conventions de Genève ont pour principal objectif de pourvoir aux besoins sanitaires des soldats blessés dans un conflit armé, toute disposition d'un régime de sanctions limitant la possibilité pour un État de secourir ses blessés de guerre devrait être considérée comme illégale. Les droits prévus par ces Conventions sont intangibles et inaliénables en toutes circonstances²².

36. Certaines dispositions des Conventions de Genève de 1949 sont renforcées par deux Protocoles additionnels. Ainsi, le Protocole I prévoit en son article 54 la protection des objets indispensables à la survie de la population civile. Une disposition d'un régime de sanctions qui autoriserait des opérations militaires contre ces objets ou qui s'opposerait à la réparation et à

la remise en service des objets endommagés illégalement au cours d'un conflit armé devrait être considérée comme illégale. L'article 70 du Protocole I, qui prévoit des opérations de secours à la population civile, serait violé par toute disposition d'un régime de sanctions restreignant ou modifiant ces opérations.

37. Le Protocole II contient des dispositions parallèles à beaucoup des dispositions du Protocole I. Ainsi, l'article 14 prévoit la protection des objets indispensables à la survie de la population civile.

3. Résolutions de l'Assemblée générale relatives aux conflits armés

38. L'Assemblée générale a adopté de nombreuses résolutions relatives à la protection des personnes en période de conflit armé²³. Ainsi, sa résolution 3318 (XXIX), du 14 décembre 1974, intitulée "Déclaration sur la protection des femmes et des enfants en période d'urgence et de conflit armé" dispose, au paragraphe 6, ce qui suit :

"Les femmes et les enfants appartenant à la population civile et placés dans les conditions de période d'urgence et de conflit armé ... ne seront pas privés d'abri, de nourriture, d'assistance médicale et des droits inaliénables, conformément aux dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques".

E. Justification des sanctions imposées à l'échelle régionale ou unilatéralement et restrictions à ces sanctions

39. Les organismes régionaux et les pays à titre individuel jouent aussi un rôle dans les régimes de sanctions et ils ont imposé, de leur propre chef ou avec l'ONU, des sanctions à des pays de leur région. L'Europe, l'Afrique et les Amériques ont des instances qui s'occupent des droits de l'homme et qui dictent des normes régionales susceptibles d'être violées par tel ou tel régime de sanctions. C'est ainsi que des sanctions ont été décidées par le Conseil de l'Europe, l'Organisation de l'unité africaine et ses instances subsidiaires, et par l'Organisation des États américains. Des sanctions ont été appliquées aussi par des pays ou par des parties constitutives d'un pays²⁴.

40. La Charte des Nations Unies limite les sanctions qui peuvent être prises sur le plan régional ou par un groupe d'États ou un seul État. L'article 52 stipule que les accords ou organismes régionaux et leur activité doivent être "compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies". Un régime de sanctions unilatéral ou décidé par un organisme régional doit répondre à tous les critères inhérents à la Charte, notamment en matière de conformité avec les principes de la justice et du droit international.

F. Les six critères d'évaluation des sanctions

41. À partir des restrictions susmentionnées, on peut définir les six critères ci-après pour évaluer les sanctions.

1. Les sanctions sont-elles prises pour des raisons valables ?

42. Les Nations Unies ne peuvent prendre des sanctions que lorsqu'il existe une menace de rupture ou une rupture effective de la paix et de la sécurité internationales. Les sanctions ne doivent pas être imposées pour des motifs politiques non valables (rancœurs personnelles, politiques de bloc "est-ouest", "nord-sud", "gauche contre droite" et autres motifs similaires). Les sanctions ne doivent pas procéder de la volonté d'un État ou groupe d'États de s'assurer un avantage économique au détriment de l'État sanctionné ou d'autres États, ni avoir pour résultat un tel avantage²⁵. Les sanctions ne doivent pas porter indûment atteinte aux droits souverains d'un État tels qu'ils sont consacrés en droit international.

2. Les sanctions visent-elles les parties responsables ?

43. Les sanctions ne doivent pas viser des personnes civiles qui ne sont pas impliquées dans la menace contre la paix ou la sécurité internationales. Des sanctions qui aboutiraient à la négation des droits consacrés par les Conventions de Genève sont nulles et non avenues car ces droits sont intangibles. Les sanctions ne doivent pas viser des tiers - États ou particuliers - ni entraîner pour eux des dommages indirects²⁶.

3. Les sanctions sont-elles correctement ciblées ?

44. Les sanctions ne doivent pas interférer avec la libre circulation des produits humanitaires prescrite par les Conventions de Genève et les autres dispositions du droit humanitaire. Les sanctions ne doivent pas viser des biens nécessaires à la satisfaction des besoins vitaux de la population civile (nourriture, eau potable, médicaments et vaccins essentiels) et ce, qu'il y ait ou non conflit armé. Les sanctions ne doivent pas viser des fournitures médicales indispensables ni des matériels éducatifs quels qu'ils soient. Même s'ils ne font pas partie des biens auxquels les sanctions ne sauraient en aucun cas s'appliquer, les biens visés doivent avoir un certain rapport avec la menace de rupture ou la rupture effective de la paix et la sécurité internationales.

4. Un délai raisonnable est-il fixé pour la durée d'application des sanctions ?

45. Des sanctions légalement imposées peuvent devenir illégales dès lors qu'elles ont été appliquées pendant trop longtemps sans produire de résultats significatifs. Des sanctions qui se prolongent indûment 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")²⁷. On peut également considérer que des sanctions qui durent indéfiniment sont inefficaces.

5. Les sanctions sont-elles efficaces ?

46. Ceux qui les imposent doivent avoir de bonnes raisons de penser que les sanctions seront en mesure de produire le résultat voulu par rapport à la menace contre la paix et la sécurité internationales ou à leur rupture effective. Des sanctions ciblées de telle manière qu'elles ne remédieraient pas à la situation qui les a motivées peuvent être considérées comme inefficaces.

6. Les sanctions échappent-elles à l'accusation de violation des "principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique" ?

47. La réaction des gouvernements, des organes intergouvernementaux, des organisations non gouvernementales, des spécialistes et, bien entendu, de l'opinion publique doit être prise en compte lorsqu'on évalue les régimes de sanctions. Ce critère, qui fait intervenir la "clause Martens", est important non seulement au regard des normes relatives aux droits de l'homme et du droit humanitaire, d'où il découle, mais aussi au regard de la Charte, qui invoque la solidarité internationale et la nécessité de répondre aux besoins humanitaires urgents. L'indignation de l'opinion publique à propos du régime de sanctions imposé à l'Iraq renvoie clairement à la clause Martens : des particuliers et des groupes sont disposés à passer outre aux sanctions et à faire de la résistance passive à la Gandhi, certains ayant même prévu des actions d'obstruction publique collective en été 2000. Quant aux sanctions prises contre le Burundi et Cuba, de nombreux responsables (à l'ONU et ailleurs) ont souligné leurs conséquences désastreuses.

III. CONCEVOIR DES SANCTIONS "PLUS INTELLIGENTES"

A. Principe et efficacité des sanctions économiques

48. Le principe des sanctions économiques est le suivant : en exerçant des pressions économiques sur les civils, on contraindra le Gouvernement à modifier sa politique. Cette "théorie" est désormais caduque tant juridiquement que sur le plan pratique, de plus en plus d'éléments attestant l'inefficacité des sanctions économiques générales comme moyen de coercition. Le raisonnement traditionnel, qui mettait en balance les souffrances de la population civile et le résultat politique recherché, cède devant ce constat : l'efficacité d'un régime de sanctions est inversement proportionnelle à son impact sur la population civile.

49. Le cas de l'Iraq, à lui seul, montre bien que la conception traditionnelle des sanctions économiques comporte de sérieuses failles. Dans les régimes où la prise de décision politique ne se fait pas selon des voies démocratiques, la société civile n'a aucun moyen de faire pression sur le Gouvernement pour l'obliger à évoluer. De surcroît, les souffrances de la population civile peuvent facilement être exploitées par le régime en place, qui en tirera un avantage politique. Le gouvernement visé, surtout s'il a la mainmise sur les médias, poussera les citoyens à faire bloc derrière lui pour défier les États étrangers. Les sanctions lui offrent une échappatoire commode puisqu'il pourra leur imputer tous ses problèmes, et elles fournissent aux dirigeants un prétexte pour attiser l'extrémisme politique.

50. Les sanctions ont pour effet de laminer la classe moyenne et d'appauvrir un peu plus les pauvres, tandis que les riches ne cessent de s'enrichir en s'assurant le contrôle de la contrebande et du marché noir. En fait, le Gouvernement et l'élite peuvent profiter économiquement des sanctions, grâce à ce monopole sur le commerce illégal. Comme l'ont souligné de nombreux observateurs, à long terme, l'affaiblissement de la participation démocratique, des institutions indépendantes et des classes moyennes et le bouleversement des structures sociales, qui rend la population plus vulnérable face au Gouvernement, réduisent à néant les perspectives de démocratie. En résumé, les souffrances de la population civile, qui sont censées conférer aux sanctions économiques générales leur efficacité, rendent en fait ces sanctions inopérantes, et contribuent même à renforcer le Gouvernement et ses politiques²⁸.

51. Bien conscient de cette réalité, le Secrétaire général écrivait dans son rapport pour l'Assemblée du millénaire :

"Lorsque des sanctions économiques rigoureuses visent des régimes autoritaires, on se heurte à un problème différent. C'est généralement la population qui pâtit, et non l'élite politique dont le comportement a motivé l'imposition de sanctions. De fait, 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 politiques."²⁹

Les données confortent cette constatation. Les avis divergent considérablement quand il s'agit de se prononcer sur la réussite ou l'échec des régimes de sanctions³⁰, mais même les plus optimistes indiquent que près du tiers seulement de toutes les sanctions enregistrent un succès "partiel", tandis que d'autres analystes concluent à un taux de réussite de 5 % et à un taux dérisoire de 2 % pour les sanctions contre les "régimes autoritaires"³¹. En outre, on a relevé que les sanctions financières seules sont plus efficaces que les sanctions commerciales ou la combinaison sanctions commerciales-sanctions financières³². Enfin, à supposer que le but des sanctions aille au-delà d'une simple "déstabilisation du régime", ce qui est officiellement le cas pour toutes les sanctions prises par le Conseil de sécurité, des chercheurs ont démontré que statistiquement la rigueur des sanctions n'est pas déterminante pour leur efficacité et que plus longtemps un régime de sanctions demeure en vigueur, plus son efficacité est faible. Ces mêmes chercheurs ont démontré que lorsque les sanctions visent l'élite économique, leur efficacité s'accroît sensiblement³³.

52. Le débat sur les sanctions porte en partie sur les moyens d'atténuer les souffrances de la population civile, de sorte que les sanctions économiques générales ne produisent pas de résultats contraires au but recherché et permettent effectivement d'exercer des pressions sur le Gouvernement. En vertu des "dérogations humanitaires", certains produits de première nécessité peuvent échapper aux sanctions. Le principal exemple est celui du programme "pétrole contre nourriture" en Iraq. Toutefois, cette politique ne va pas sans soulever maints problèmes. Comme on l'a bien vu en Iraq, les dérogations humanitaires ne peuvent en aucune façon compenser les dommages causés par des sanctions économiques générales. Pour citer un analyste :

"Les participants au séminaire étaient d'accord pour estimer que les dérogations humanitaires ne pouvaient offrir un filet de protection adéquat contre les perturbations sociales et économiques que provoque un embargo commercial prolongé. Un embargo de ce type a un impact au niveau macroéconomique. Les dérogations humanitaires en atténuent, au mieux, les effets au niveau microéconomique et, même lorsqu'elles ont une large portée, elles ne génèrent pas un flux de ressources de nature à compenser une récession économique de grande envergure."³⁴

53. Les sanctions économiques générales, même lorsqu'elles sont assorties de "dérogations humanitaires", ne sont d'aucune utilité pratique pour contraindre un État récalcitrant à changer de politique. Les résultats obtenus avec les régimes de sanctions appliqués récemment infirment les arguments traditionnellement invoqués pour justifier les sanctions; quant à la doctrine des "dérogations humanitaires", elle n'est qu'une tentative dérisoire pour en atténuer les conséquences

catastrophiques. Au lieu de chercher à rendre une illusoire crédibilité à la formule des sanctions économiques générales (qu'un auteur assimile aux "sièges militaires du Moyen Âge"³⁵) grâce aux "dérogations humanitaires", c'est toute la problématique des sanctions qu'il faut entièrement repenser. Tel est le sens de la réflexion sur les "sanctions intelligentes" évoquée ci-après.

B. Des sanctions intelligentes

54. Face aux conséquences tragiques que les sanctions économiques générales entraînent pour les populations civiles, des voix de plus en plus concordantes se sont élevées pour préconiser des sanctions "ciblées" ou "intelligentes". De telles sanctions sont censées pénaliser directement les dirigeants politiques ou ceux qui sont responsables de la rupture de la paix, sans affecter la population civile innocente. En ciblant correctement les sanctions, on espère épargner la population civile tout en exerçant des pressions suffisamment fortes sur le Gouvernement lui-même : les régimes de sanctions seraient ainsi conformes aux prescriptions relatives aux droits de l'homme et aux règles du droit humanitaire et leur efficacité se trouverait renforcée.

55. Dernièrement, la formule des sanctions économiques ciblées - plus spécialement financières - est devenue l'un des thèmes centraux du débat sur les grandes orientations de politique internationale mené dans le cadre des deux conférences tenues à Interlaken (Suisse) en 1998 et 1999, ce qu'on a appelé le *processus d'Interlaken* et a suscité différents séminaires, réunions et projets de recherche un peu partout dans le monde³⁶. Cette formule a été approuvée à diverses reprises par le Secrétaire général, en particulier dans son rapport pour l'Assemblée du millénaire³⁷.

56. Les sanctions économiques ciblées peuvent viser les avoirs personnels à l'étranger des membres du Gouvernement, de l'élite dirigeante ou des membres de l'armée, ainsi que leur accès aux marchés financiers étrangers. Les actifs des entreprises d'État peuvent également être gelés et les investissements dans ces sociétés interdits. Les importations d'articles de luxe et d'autres biens dont la consommation est généralement réservée à l'élite dirigeante peuvent être frappées d'interdiction. D'une manière générale, il est conseillé d'établir des listes des noms des responsables politiques et militaires dont les avoirs doivent être gelés et dont les déplacements à l'étranger seront soumis à restriction; les Nations Unies n'ont procédé à l'établissement d'une telle liste en vue de sanctions financières ciblées qu'une seule fois, à l'occasion des sanctions contre Haïti, mais en l'occurrence, la liste n'était même pas juridiquement contraignante.

57. Les partisans de sanctions soigneusement ciblées font valoir que cette formule peut également être moins préjudiciable aux États tiers, qui sont alors moins tentés de passer outre aux sanctions, comme cela a été récemment le cas en Afrique, où de nombreux pays n'ont pas tenu compte de l'interdiction de déplacement à l'étranger frappant les ressortissants de la Jamahiriya arabe libyenne. De tels régimes de sanctions, auxquels on appliquerait les six critères susmentionnés pour s'assurer qu'ils sont correctement ciblés, qu'ils répondent à des objectifs clairement définis, qu'ils prévoient une date d'expiration et qu'ils font l'unanimité au niveau régional, pourraient être efficaces sans pour autant porter préjudice à la population civile. C'est à la communauté internationale d'exiger du Conseil de sécurité qu'il modifie sa politique dans ce sens.

IV. ÉTUDES DE CAS

58. Les études de cas ci-après analysent le régime de sanctions imposé à trois pays : Iraq, Burundi et Cuba. Les considérations précédentes relatives au droit international, et en particulier les "six critères" seront appliqués à chacune de ces situations. Si l'on a choisi ces trois nations, c'est essentiellement parce que les sanctions dont chacune d'elles fait l'objet ont suscité des protestations internationales massives. Ces trois cas ont également valeur d'exemple dans la mesure où l'un concerne des sanctions multilatérales imposées par le Conseil de sécurité, l'autre des sanctions imposées par des instances régionales, et le troisième des sanctions prises de façon unilatérale. Dans chacun de ces cas, on fournira des informations générales sur le régime des sanctions, on étudiera ensuite ses répercussions sur les populations civiles et les réactions qu'il suscite parmi l'opinion publique et, enfin, on évaluera la légitimité de ces sanctions au regard du droit international.

A. Iraq

59. Les sanctions contre l'Iraq sont les plus complètes et les plus rigoureuses jamais prises contre un pays. La situation actuelle est extrêmement grave. Les infrastructures dans les domaines des transports, de l'énergie et des communications ont été dévastées pendant la guerre du Golfe et n'ont pu être reconstruites du fait des sanctions. Le secteur industriel est totalement désorganisé, et la production agricole a considérablement pâti. Mais le phénomène le plus alarmant est la crise qui a frappé le secteur de la santé depuis l'imposition des sanctions.

1. L'application des sanctions

60. Le Conseil de sécurité a pris des sanctions économiques générales et multilatérales dans sa résolution 661 (1990) du 6 août 1990. En vertu de ces sanctions, toutes les importations en Iraq et les exportations en provenance de ce pays ont été interdites, des dérogations étant autorisées pour les importations de fournitures destinées exclusivement à des fins médicales et, dans certaines circonstances, les denrées alimentaires³⁸. Le Conseil de sécurité a imposé un blocus naval et un blocus aérien par ses résolutions 665 (1990) et 670 (1990).

61. Après la guerre du Golfe, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 687 (1991), a autorisé le maintien des sanctions, celles-ci étant assorties des mêmes dérogations humanitaires. Le Comité créé par le Conseil de sécurité, ou Comité des sanctions, a été habilité à autoriser des exportations de pétrole iraquien afin de permettre à l'Iraq de payer les importations de denrées alimentaires, de médicaments et de fournitures de première nécessité pour la population civile. Dans cette même résolution 687 (1991), le Conseil de sécurité a également décrété un embargo total sur les armes et a mis en place une commission technique d'experts (CSNU) pour surveiller les armes de destruction massive de l'Iraq et en assurer l'élimination.

62. En 1991, le Conseil a adopté les résolutions 706 (1991) et 712 (1991) autorisant l'Iraq à vendre du pétrole et des produits pétroliers jusqu'à concurrence d'un montant de 1,6 milliard de dollars tous les six mois. Ces résolutions n'ont jamais été appliquées, et ce n'est qu'en 1996 que le programme "pétrole contre nourriture" a pris effet. Par sa résolution 986 (1995), le Conseil autorisait l'Iraq à vendre du pétrole jusqu'à concurrence d'un montant de 2 milliards de dollars par période de 180 jours, les recettes correspondantes devant être déposées sur un compte séquestre

géré par l'ONU. Toutefois, à peu près la moitié seulement de ces recettes était affectée à l'achat de produits destinés à répondre aux besoins humanitaires, l'autre moitié servant essentiellement à verser des réparations et à couvrir des frais administratifs. Cette résolution est entrée en application avec la signature d'un mémorandum d'accord entre le Secrétariat de l'ONU et le Gouvernement iraquien le 20 mai 1996. Le programme a pris effet le 10 décembre 1996. Conçu à l'origine comme une mesure provisoire, le programme "pétrole contre nourriture" est toujours en vigueur, après avoir été reconduit à plusieurs reprises. Le montant jusqu'à concurrence duquel l'Iraq était autorisé à vendre des produits pétroliers a été considérablement relevé dans la résolution 1153 (1998), et le plafond a finalement été supprimé en décembre 1999, aux termes de la résolution 1284 (1999). L'Iraq a également été autorisé à consacrer une part plus grande de ses recettes à la remise en état du secteur pétrolier sinistré. Toutefois, cette atténuation des sanctions ne résout nullement la crise; comme le Secrétaire général l'indiquait en mars 2000 : "Même si le programme 'pétrole contre nourriture' est parfaitement appliqué, il se peut que nos efforts ne suffisent pas à satisfaire les besoins de la population"³⁹.

2. Les effets sur la population civile

63. Comme l'ont établi des organismes des Nations Unies, des ONG, des organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme, des chercheurs et des dirigeants politiques, les sanctions contre l'Iraq ont engendré une catastrophe humanitaire comparable aux pires catastrophes de ces dernières décennies. La question du nombre exact de décès directement imputables aux sanctions suscite de vives controverses, d'autant plus que les données bien attestées sont rares : les estimations vont de 500 000 à 1 500 000 victimes, la majorité d'entre elles étant des enfants. Il convient de souligner 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.

64. En 1999, après avoir procédé aux premières enquêtes depuis 1991 sur la mortalité infantile et maternelle en Iraq, l'UNICEF a conclu que dans les régions méridionales et centrales fortement peuplées, le taux de mortalité parmi les enfants de moins de cinq ans est deux fois plus élevé qu'il y a dix ans⁴⁰. Selon un expert qui a étudié les effets des sanctions sur les populations civiles, "les causes profondes de ces taux de mortalité anormalement élevés sont notamment la contamination des eaux, le manque d'aliments de qualité, un allaitement maternel insuffisant, des méthodes de sevrage inappropriées et la pénurie de fournitures dans le système de soins de santé curatifs"⁴¹. Les pénuries alimentaires dues aux sanctions se sont traduites par une diminution de 32 % de la ration calorique par habitant par rapport à la période antérieure à la guerre du Golfe⁴². Selon le Gouvernement iraquien, en 1997, la moitié seulement des installations de traitement des eaux du pays était opérationnelle⁴³.

65. On estimait qu'en 1997, faute de fournitures médicales, 30 % des lits d'hôpitaux étaient inutilisés, 75 % de l'ensemble des équipements hospitaliers ne fonctionnaient pas et 25 % des 1 305 centres de santé que comptait l'Iraq étaient fermés⁴⁴. Une commission nommée récemment par le Conseil de sécurité a dressé le bilan suivant de la situation médicale et sanitaire :

"Contrairement à la situation qui prévalait avant les événements de 1990-1991, les taux de mortalité infantile, en Iraq, à ce jour, sont parmi les plus élevés au monde, l'insuffisance pondérale à la naissance concerne au moins 23 % des nouveau-nés,

la malnutrition chronique affecte un enfant de moins de 5 ans sur quatre, 41 % seulement de la population a régulièrement accès à de l'eau propre, 83 % des établissements scolaires ont besoin de réparations importantes. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) déclare que le système de soins de santé iraquien, à ce jour, est dans un état de décrépitude. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) calcule qu'il faudrait sept milliards de dollars pour ramener le secteur de la production électrique à sa capacité de 1990⁴⁵.

66. Bien que certains relèvent une lente amélioration des indicateurs de la santé et de la nutrition depuis 1997⁴⁶, la catastrophe humanitaire et les morts se poursuivent; tout dernièrement, en mars 2000, le Secrétaire général s'est dit particulièrement inquiet du sort des enfants iraqiens⁴⁷.

67. La crise du secteur de la santé en Iraq est indissociable de la crise générale, à la fois sociale et économique, que les sanctions ont engendrée. Même si les décès devaient diminuer par suite d'un élargissement des dérogations humanitaires (ce que le Secrétaire général et d'autres croient possible), les sanctions n'en continueraient pas moins de se traduire par des violations massives et systématiques des autres droits des citoyens iraqiens. Les droits économiques, sociaux et culturels du peuple iraquien sont balayés, tout comme ses droits au développement et à l'éducation. Pour ne prendre qu'un exemple, le pouvoir d'achat d'un salarié iraquien au milieu des années 90 représentait environ 5 % seulement de ce qu'il était avant 1990⁴⁸; comme l'a constaté le Bureau du PNUD en Iraq, "le pays est passé d'une relative prospérité à une pauvreté de masse"⁴⁹. Les progrès précédemment réalisés dans les domaines de l'éducation et de l'alphabétisation ont été totalement effacés au cours des dix dernières années. Denis Halliday, ancien Sous-Secrétaire général et Coordonnateur des opérations humanitaires des Nations Unies en Iraq, a déclaré après avoir démissionné en septembre 1998 : "Les sanctions ont eu un impact durable sur le système de la famille élargie en Iraq. On constate une augmentation du nombre de familles monoparentales, généralement dirigées par des femmes qui doivent se débrouiller seules. Les divorces se multiplient. Beaucoup de familles en ont été réduites à vendre leur maison, leur mobilier et d'autres biens pour pouvoir manger, ce qui contribue à augmenter le nombre des sans-abri. De nombreux jeunes se tournent vers la prostitution"⁵⁰. En outre, la criminalité a augmenté et l'émigration a pris une ampleur considérable. Des chercheurs ont également démontré que les femmes pâtissent proportionnellement beaucoup plus des conséquences des sanctions sur les plans médical et social car elles sont le plus durement touchées par le bouleversement et la dislocation des structures économiques et sociales⁵¹.

3. La réaction aux sanctions

68. De tous côtés, des voix se sont élevées pour protester contre les sanctions imposées à l'Iraq. Au sein de l'ONU, le Secrétaire général lui-même s'est montré très critique, mettant en cause le régime des sanctions dans son rapport au Conseil de sécurité du 10 mars 2000 (S/2000/208) et déclarant deux semaines plus tard que "le Conseil devrait rechercher toutes les occasions de soulager les souffrances de la population, car ce n'est évidemment pas elle qui est visée par les sanctions"⁵². Les sanctions ont conduit à la démission de trois hauts fonctionnaires de l'ONU, dont deux au cours de cette seule année. Le premier, Denis Halliday, ancien Sous-Secrétaire général et Coordonnateur des opérations humanitaires en Iraq, a démissionné en septembre 1998

en déclarant : "Nous sommes en train de détruire une société tout entière. C'est aussi simple et aussi terrifiant que cela. C'est illégal et immoral"⁵³. Hans von Sponeck, qui a succédé à Halliday comme Coordonnateur des opérations humanitaires en Iraq, a démissionné le 13 février 2000, expliquant qu'il ne pouvait plus être associé à un programme qui prolongeait les souffrances de la population civile et qui n'avait aucune chance de satisfaire ne serait-ce que les besoins vitaux de celle-ci⁵⁴. Deux jours plus tard, Jutta Burghardt, responsable du Programme alimentaire mondial (PAM) en Iraq, démissionnait à son tour, en déclarant "Je m'associe pleinement à ce qu'a dit M. von Sponeck"⁵⁵.

69. Tant au sein du Conseil de sécurité, organe pourtant censé avoir légitimé le régime des sanctions, que dans d'autres instances des Nations Unies, plusieurs pays ont fait part de leurs préoccupations quant à l'impact des sanctions : Brésil, Chine, Égypte, France, Kenya, République de Corée, Russie et Slovénie, notamment.

70. Les sanctions ont également suscité un tollé parmi la société civile. Des ONG, des groupes de défense des droits de l'homme et des organisations humanitaires un peu partout dans le monde se sont mobilisés pour obtenir l'arrêt des sanctions, organisant à cette fin des manifestations, des campagnes de signatures et autres actions de sensibilisation et des conférences. Des groupes se sont constitués dans le seul but d'obtenir l'arrêt des sanctions et ont œuvré pour rassembler les chercheurs, les militants et les responsables politiques qui partagent cet objectif. À la Commission des droits de l'homme, de multiples interventions ont condamné les sanctions⁵⁶. Passant outre à l'embargo, de nombreux groupes ont apporté une aide humanitaire à l'Iraq dans des actions de désobéissance civile internationale⁵⁷. Sur le plan juridique, ces protestations populaires sont clairement l'expression "des exigences de la conscience publique".

4. Les sanctions contre l'Iraq au regard du droit international

71. Le régime des sanctions contre l'Iraq est incontestablement illégal au regard du droit international humanitaire et des normes relatives aux droits de l'homme en vigueur. Certains iraient jusqu'à formuler à ce sujet l'accusation de génocide⁵⁸. L'article II de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, qui est entrée en vigueur le 12 janvier 1951, définit le génocide dans les termes suivants :

"... L'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel :

- a) Meurtre de membres du groupe;
- b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe;
- c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle;

..."

72. Il est clair que le régime des sanctions contre l'Iraq vise à infliger délibérément au peuple iraquien 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. Dès lors qu'on disposait d'éléments prouvant que des milliers de civils mouraient 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 contrecoup - le Conseil de sécurité était pleinement responsable de ses actes et de toutes leurs conséquences attestées. Les organes instigateurs des sanctions ne sauraient être absous de l'accusation d'avoir "l'intention de détruire" le peuple iraquien. L'Ambassadrice des États-Unis auprès de l'ONU l'a d'ailleurs elle-même admis; lorsqu'on lui a demandé si les 500 000 morts "valaient la peine", elle a répondu "Nous pensons que c'est le prix à payer"⁵⁹. Les États qui appliquent les sanctions seraient en droit de soulever des questions au titre de la Convention contre le génocide.

73. Toutes les sanctions prises par suite de la guerre ou dans le cadre de la guerre relèvent des lois qui régissent les conflits armés⁶⁰. Bien entendu, les "six critères" restent applicables, mais dans le cas de l'Iraq, ils doivent être interprétés à la lumière de ces lois. Les sanctions contre l'Iraq ont été prises initialement dans le contexte de l'invasion militaire du Koweït par l'Iraq, elles ont été maintenues pendant la guerre du Golfe et ont été ensuite reconduites indéfiniment une fois que la première phase des hostilités militaires avait pris fin. En outre, la poursuite des frappes aériennes par les avions américains et britanniques permet de qualifier la situation de conflit armé. Il s'ensuit que les prescriptions rigoureuses énoncées par le droit humanitaire international en ce qui concerne la protection des civils en cas de conflit armé s'appliquent au régime des sanctions et à ses instigateurs et que les violations de ces règles peuvent donner lieu à des poursuites pour crimes de guerre. À ce propos, on renverra à l'argumentation présentée plus haut dans la section "Restrictions aux sanctions qui découlent du droit humanitaire", notamment la partie consacrée aux Conventions de Genève de 1949. Les dispositions particulièrement pertinentes ici sont celles qui autorisent des dérogations pour les fournitures médicales et les biens indispensables à la survie de la population civile, celles qui interdisent, au paragraphe 1 de l'article 54 du Protocole I, d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre, et celles qui ont trait à la protection des femmes et des enfants, les deux groupes qui pâtissent le plus des sanctions. Enfin, la clause Martens énonce clairement que les "exigences de la conscience publique" ont force contraignante dans les cas où le droit humanitaire n'est pas suffisamment spécifique. Le tollé général suscité par les sanctions, comme on l'a décrit plus haut, traduit bien ces "exigences" et rend les sanctions illégales.

B. Burundi

74. Le Burundi est un autre exemple affligeant des conséquences désastreuses que des sanctions économiques globales peuvent avoir sur tous les aspects d'une société. On peut lire dans une étude que "Dans les différents secteurs passés en revue [pauvreté, santé, agriculture, eau, hygiène, éducation et démocratie], le schéma est le même : les sanctions ont exacerbé de graves problèmes qui leur étaient antérieurs et ont eu elles-mêmes des incidences multiples sur la population civile ... L'imposition de sanctions économiques aggrave une situation déjà sombre, soulevant de graves questions morales"⁶¹.

1. L'application des sanctions

75. Les sanctions économiques globales contre le Burundi ont été prononcées en juillet 1996 lors du deuxième Sommet régional d'Arusha sur le Burundi (Arusha II) et ont été progressivement appliquées en août 1996 par les Gouvernements de la Tanzanie, du Kenya, de l'Ouganda, de l'Éthiopie, du Zaïre (maintenant République démocratique du Congo), du Rwanda et de la Namibie. Par ces sanctions, les États susmentionnés entendaient réagir au coup d'État militaire du 25 juillet 1996 et obtenir le rétablissement de l'Assemblée nationale, la réhabilitation des partis politiques déclarés illégaux et des négociations immédiates et inconditionnelles avec toutes les parties au conflit au Burundi. Les États concernés ont créé un Comité régional de coordination des sanctions (CRCS) pour régler les sanctions et en surveiller l'application.

76. Les sanctions ont été imposées sans l'approbation formelle du Conseil de sécurité qui, le 30 août 1996, dans sa résolution 1072 (1996), a toutefois exprimé "son appui résolu aux efforts déployés par les dirigeants de la région". Le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Burundi s'était aussi prononcé en faveur des sanctions en disant que les sanctions économiques ne devraient pas être levées tant que les autorités n'auraient pas fait d'efforts pour obtenir un cessez-le-feu entre les parties et tant que les violations des droits de l'homme n'auraient pas fait l'objet d'enquêtes⁶².

77. Dans les mois qui ont suivi leur imposition, les sanctions ont été graduellement aménagées et des "dérogations humanitaires introduites". En août 1996, des médicaments et des secours alimentaires d'urgence ont pu être fournis aux réfugiés rwandais; en septembre, des produits alimentaires essentiels, des vaccins, des fournitures de laboratoire et des fournitures médicales et autres fournitures de secours d'urgence, du matériel en quantité limitée pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement et des bâches en plastique pour abris ont pu être livrés; en octobre, ont été ajoutés à la liste des semences et de l'essence pour un mois⁶³. Cependant, la pénurie de biens indispensables est si grande et le processus d'autorisation des dérogations si lent et si opaque qu'en mars 1997, les demandes de dérogation pour des matériels éducatifs, des pièces de rechange, des évacuations médicales, de l'outillage à main et des approvisionnement complémentaires en nourriture et combustible étaient toujours en instance devant le CRCS. Le 16 avril 1997, la liste des dérogations s'est encore allongée; y ont été ajoutés toute la nourriture et tous les produits alimentaires, médicaments, matériels touchant l'éducation, le bâtiment et l'agriculture.

78. En février 1998, les gouvernements de la région ont commencé à ne plus être d'accord sur la question et le Kenya ainsi que la Zambie ont cessé d'appliquer les sanctions. Celles-ci ont été suspendues par les chefs d'État de la région le 23 janvier 1999, étant entendu qu'elles seraient réimposées si aucun progrès pour parvenir à la paix n'était fait. Elles ne l'ont toujours pas été à ce jour.

2. Les effets sur la population civile

79. Ainsi que de nombreux témoins et chercheurs l'ont attesté, les multiples "dérogations humanitaires" n'ont nullement mis un terme aux souffrances des citoyens burundais et les problèmes persistent aujourd'hui, bien après que les sanctions ont cessé d'être appliquées. Lorsqu'elles l'étaient, il y a eu de graves pénuries de combustible, de pièces détachées, de médicaments et d'engrais et, parallèlement, des hausses de prix et une inflation considérables.

Le commerce et l'industrie ont été paralysés par le manque de matières premières et de pièces détachées, le chômage est monté en flèche et les revenus ont chuté. L'agriculture a souffert également du manque de semences et d'engrais.

80. L'aide au développement, qui représentait environ 250 millions de dollars par an, a été interrompue et les réserves en devises étrangères se sont épuisées. L'infrastructure sanitaire du Burundi a été gravement touchée et l'impossibilité d'obtenir ne serait-ce que des fournitures médicales d'urgence a conduit à de graves pénuries de médicaments et de vaccins. Les programmes d'approvisionnement en eau et en matériel d'assainissement ont été réduits ou supprimés. Les organisations d'aide humanitaire sont restées impuissantes face aux besoins sans cesse plus importants et à la difficulté croissante des conditions de travail. En 1998, le Programme alimentaire mondial (PAM) a distribué à lui seul une aide alimentaire d'urgence à 218 000 personnes en moyenne tous les mois ⁶⁴.

81. Comme on pouvait s'y attendre, les sanctions et leurs répercussions sur le plan humanitaire ont entraîné également des problèmes politiques⁶⁵. Ainsi qu'une étude le souligne, le régime s'est servi des sanctions à des fins de propagande. Pour gagner le soutien de la population, il a accusé les pays limitrophes de nourrir des intentions secrètes et malveillantes à l'encontre du peuple burundais. Les sanctions ont également été utilisées pour détourner l'attention des insuffisances du régime et de situations préoccupantes sur le plan des droits de l'homme et bien documentées⁶⁶. Le régime militaire a même profité des sanctions apparemment, en monopolisant les opérations de contrebande⁶⁷.

82. Ainsi que l'attestent de nombreux témoignages récents, les problèmes sont loin d'être réglés⁶⁸. L'infrastructure sanitaire ainsi que les secteurs industriel et agricole sont complètement désorganisés. L'aide étrangère dont le pays a désespérément besoin pour financer sa reconstruction fait défaut pour le moment⁶⁹. La destruction est bien entendu en grande partie attribuable à la guerre civile qui se poursuit mais, comme de nombreux chercheurs l'ont souligné, il ne fait pas de doute que les sanctions ont aggravé cette grande catastrophe humanitaire et que leurs conséquences continuent de l'aggraver⁷⁰. "Il faudra du temps avant que l'agriculture du Burundi ne retrouve son niveau de production antérieur" a déclaré Thomas Yanga, représentant du PAM au Burundi. "Le pays va avoir besoin dans un premier temps d'une aide alimentaire importante pour permettre aux familles d'opérer une lente reprise et aux dizaines de milliers de personnes dans l'insécurité de recevoir une aide d'urgence"⁷¹. Récemment, l'aide humanitaire a été encore réduite après le décès de plusieurs travailleurs humanitaires, y compris l'exécution de personnels du PAM et de l'UNICEF.

3. La réaction aux sanctions

83. Les sanctions ont soulevé des protestations de plus en plus vives dans les milieux internationaux à mesure que les dimensions de la catastrophe humanitaire venaient à être connues. Déjà en décembre 1996, les participants au Sommet franco-africain de Ouagadougou (Burkina Faso) invitaient instamment les dirigeants régionaux "à prendre des mesures appropriées concernant l'embargo pour atténuer les souffrances de la population"⁷². D'après les membres de la mission d'évaluation des récoltes et des approvisionnements en vivres dépêchée au Burundi par la FAO et la PAM en mars 1997, il ne faisait pas de doute que l'embargo économique avait aggravé les effets destructeurs des troubles civils dans le pays et avait entraîné

une nouvelle chute de la production agricole et des revenus et une détérioration de la situation concernant les approvisionnements en vivres⁷³. Un mois plus tard, le Secrétaire général de l'OUA, Salim Ahmed Salim, a déclaré qu'il convenait de réexaminer la situation et de faire en sorte que les sanctions, qui pénalisaient les civils, soient levées⁷⁴. En 1998, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Burundi a déclaré dans son rapport à la Commission des droits de l'homme que les sanctions avaient des conséquences désastreuses sur la population du Burundi en général⁷⁵.

84. Le Président de la France, Jacques Chirac, a condamné les sanctions en mars 1998. Il a été suivi en cela par le pape Jean-Paul II⁷⁶, le Gouvernement britannique⁷⁷ et l'Envoyé spécial de l'Union européenne dans la région des Grands Lacs, M. Aldo Ajello. Dans un rapport paru à la mi-décembre 1998, le PNUD a vivement critiqué la politique des sanctions et le 18 décembre 1998, le Comité de règlement des conflits de l'OUA a lancé un appel pour que cette politique soit abandonnée. Le 9 juillet 1998, l'Assemblée internationale des parlementaires de langue française (aujourd'hui appelée Assemblée Parlementaire de la Francophonie) a publié un communiqué de presse dans lequel elle a déclaré que l'embargo n'avait d'autre conséquence que d'infliger des souffrances supplémentaires au peuple du Burundi déjà éprouvé.

85. Lors d'une conférence de presse tenue le 15 décembre 1998, le Représentant résident du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Coordonnateur de l'aide humanitaire au Burundi, a déclaré que les sanctions imposées à ce pays étaient un instrument émoussé qui frappait de manière disproportionnée les démunis et les groupes de population les plus vulnérables du pays⁷⁸. Dans un rapport paru en décembre 1998, également le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a confirmé cette conclusion en disant que dans le cas du Burundi, l'importation de vivres, semences, engrais et combustible destinés à être distribués au titre des secours humanitaires a été retardée pendant des mois, entraînant la suspension de programmes d'assistance vitaux pour des groupes vulnérables, en particulier parmi les populations déplacées à l'intérieur du pays⁷⁹.

4. Les sanctions contre le Burundi au regard du droit international

86. Les sanctions imposées à l'échelon régional sont autorisées par la Charte des Nations Unies⁸⁰, à condition de ne pas violer les buts et principes de l'Organisation des Nations Unies. Les six critères d'évaluation des sanctions étant essentiellement une extrapolation de ces buts et principes, les sanctions régionales doivent être évaluées en fonction desdits critères énoncés plus haut. Bien que les États qui ont pris des sanctions contre le Burundi aient pu penser qu'ils avaient de bonnes raisons de le faire, les sanctions ne satisfaisaient pas à la moitié des critères, pour les raisons exposées ci-dessus, et sont donc illégales.

C. Cuba

87. Imposées unilatéralement par les États-Unis il y a près d'un demi-siècle, les sanctions contre Cuba ne cessent d'être renforcées et n'ont toujours pas atteint leur objectif. C'est au cours de la dernière décennie que Cuba a été le plus durement touché par le régime des sanctions car elle a perdu, avec l'effondrement de l'Union soviétique et la dissolution du bloc communiste, ses principaux partenaires et débouchés commerciaux pour sa production de sucre. Il faut

absolument que ces sanctions soient maintenant réexaminées et que des mesures soient prises pour éviter qu'elles n'aient les mêmes conséquences désastreuses qu'en Iraq.

1. L'application des sanctions

88. Un embargo commercial unilatéral a été imposé à Cuba par les États-Unis en 1960. Il a ensuite fait l'objet de modifications en vertu de la *Cuban Democracy Act* (1992), de la loi Helms-Burton (1996) et d'autres lois et décrets d'application. Ces dispositions législatives interdisent essentiellement tous liens commerciaux entre les États-Unis et Cuba et portent gravement atteinte au droit des citoyens américains de se rendre à Cuba, de communiquer avec la population du pays et de procéder à des échanges culturels avec celui-ci.

89. En vertu de la *Cuban Democracy Act*, tout navire commercial qui fait escale dans un port cubain est interdit d'accès au marché des États-Unis pendant six mois et les échanges commerciaux entre Cuba et les filiales étrangères de sociétés américaines ont été interdits. Près de 90 % de ces échanges portaient sur des produits alimentaires et des médicaments et l'application de cette loi a entraîné une forte augmentation des besoins médicaux insatisfaits.

90. En vertu de la loi Helms-Burton, peuvent faire l'objet de sanctions financières et être poursuivies en justice les sociétés étrangères qui utilisent des "biens anciennement américains" à Cuba, bien que le Président n'ait pas encore donné effet à cette disposition. La loi stipule en outre que les représentants des États-Unis dans les institutions financières internationales doivent s'opposer catégoriquement à tout prêt en faveur de Cuba et elle interdit l'entrée aux États-Unis de ressortissants étrangers ayant été impliqués dans la "confiscation" de biens appartenant à des citoyens américains. À ce propos, l'Union européenne a déposé une plainte contre les États-Unis devant l'Organisation mondiale du commerce.

2. Les effets sur la population civile

91. L'embargo des États-Unis, auquel s'ajoutent les pressions exercées sur d'autres pays pour qu'ils n'aient pas de relations commerciales avec Cuba, a durement touché les citoyens cubains, en particulier au cours de la dernière décennie. N'ayant pas accès aux débouchés commerciaux des États-Unis tout proches, Cuba est contrainte de chercher ailleurs des sources d'importation et des acheteurs de sucre. D'après le Gouvernement, Cuba doit payer des prix et des tarifs supérieurs à ceux du marché pour des marchandises importées de pays lointains; en outre, le blocus rend onéreux le crédit et les échanges et empêche l'accès à de nombreux biens et technologies. Garfield estime que l'embargo sur Cuba crée une taxe "de fait" de 30 % sur toutes les importations⁸¹.

92. Suite au rapport du Secrétaire général sur les droits de l'homme et les mesures coercitives unilatérales⁸², le Gouvernement cubain a décrit les effets du blocus de manière assez détaillée. Il signale qu'en 1996, le pays a dépensé, pour quatre produits essentiels, 43,8 millions de dollars de plus que s'il n'y avait pas eu d'embargo et qu'entre 1993 et 1996 des sociétés cubaines ont dépensé, pour des importations médicales en provenance d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Sud, 8,7 millions de dollars de plus que si les articles avaient été importés des États-Unis⁸³. En 1998, les effets cumulatifs de l'embargo avaient coûté 67 milliards de dollars à Cuba⁸⁴.

93. Les secteurs de la santé et de l'alimentation sont parmi les plus touchés. En 1997, l'*American Association for World Health* a publié un rapport extrêmement critique confirmant qu'il y avait un lien de cause à effet entre l'embargo, la malnutrition, la médiocrité de l'eau et la difficulté à acquérir du matériel médical et des médicaments, et que l'embargo visait délibérément à priver la population cubaine de produits alimentaires et de médicaments⁸⁵. D'où, selon un chercheur, une baisse des protéines et des calories disponibles par habitant, de 25 % dans le premier cas et de 18 % dans le deuxième, entre 1989 et 1992⁸⁶. Comme un professeur de l'Institut médical de Harvard l'a écrit dans le *New England Journal of Medicine*, "Les cas de Cuba et de l'Iraq montrent bien que l'imposition de sanctions économiques est, fondamentalement, une guerre contre la santé publique"⁸⁷. Par exemple, le nombre de médicaments disponibles à Cuba est passé de 1 297 en 1991 à 889 seulement. En outre, comme ce sont les laboratoires pharmaceutiques des États-Unis qui mettent au point la plupart des principaux médicaments nouveaux, les médecins cubains ne peuvent se procurer que 50 % à peine des nouveaux produits⁸⁸.

94. Dans un rapport présenté à l'Assemblée générale⁸⁹, l'UNICEF dit de l'embargo qu'il a des effets particulièrement préjudiciables pour les enfants. La proportion d'enfants ayant un poids insuffisant à la naissance a augmenté de 19 % entre 1989 et 1993. Cette augmentation a annulé 10 ans de progrès⁹⁰. Par ailleurs, les soins de santé pour les femmes se sont détériorés. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a déclaré que l'embargo économique avait été un obstacle à l'amélioration de la situation des femmes, qu'il avait rendu les médicaments et les contraceptifs difficiles à obtenir, ce qui posait des problèmes particuliers pour les femmes⁹¹. On notera que la mortalité maternelle a augmenté de 50 % entre 1993 et 1994⁹².

3. La réaction aux sanctions

95. Tous les ans depuis 1992, l'Assemblée générale adopte une résolution dans laquelle elle demande que l'embargo soit levé⁹³ et tous les ans le nombre des voix en faveur de la résolution augmente : il y a eu 59 voix pour, 3 voix contre et 71 abstentions en 1992 et, lors du vote le plus récent, en 1999, 155 voix pour, 2 contre et 8 abstentions.

96. Lors du débat que l'Assemblée générale a tenu sur cette question en 1999, le représentant du Mexique a déclaré que la loi Helms-Burton était inadmissible au regard du droit international et contraire aux principes de la Charte; le représentant de la République démocratique populaire lao a déclaré que le blocus était anachronique et qu'il était de plus un non-sens; le représentant du Viet Nam a dit que l'embargo avait causé d'énormes pertes matérielles et un préjudice économique considérable au peuple cubain et que rien ne justifiait la poursuite de ces politiques hostiles ne serait-ce qu'un jour de plus. Le représentant de la Malaisie a fait valoir que s'ils voulaient être fidèles à leurs propres valeurs et traditions, les États-Unis ne pouvaient persister dans leur politique actuelle contre Cuba, qui avait des incidences humanitaires graves sur la vie du peuple cubain; le représentant de la Jamaïque a fait observer que l'embargo contre Cuba était une source de tension et entraînait un risque de conflit; le représentant de l'Afrique du Sud a souligné que l'embargo avait causé d'énormes pertes matérielles et un préjudice économique considérable au peuple cubain et, enfin, le représentant de la Norvège a déclaré que la Norvège ne pensait pas qu'isoler un pays par le biais de mesures unilatérales constituait une réponse indiquée face à la situation existant à Cuba⁹⁴.

97. La loi Helms-Burton a été condamnée par le Parlement européen⁹⁵ et plus récemment par 59 gouvernements et huit organes ou organismes des Nations Unies dans un rapport du Secrétaire général (A/54/259) sur l'application de la résolution 53/4 de l'Assemblée générale. Cuba a également intensifié sa campagne visant la levée de l'embargo : en septembre 1999, elle a demandé que les hauts fonctionnaires des États-Unis concernés fassent l'objet de sanctions et soient condamnés à des peines d'emprisonnement⁹⁶. Elle a également déclaré qu'elle poursuivrait les États-Unis en justice et leur réclamerait 100 milliards de dollars pour les dommages subis du fait des sanctions⁹⁷.

4. Les sanctions contre Cuba au regard du droit international

98. Les sanctions économiques unilatérales ne sont pas illégales en soi, tout pays ayant le droit de faire du commerce ou non avec qui bon lui semble. Toutefois, dans le cas de Cuba, les sanctions imposées par les États-Unis violent les normes relatives aux droits de l'homme de deux manières.

99. Tout d'abord, le fait que les États-Unis soient la principale puissance économique régionale et la principale source de technologies et de médicaments nouveaux signifie que Cuba subit des privations qui portent atteinte aux droits fondamentaux de ses citoyens. Bien que les États-Unis d'Amérique soient libres de décider de leur politique commerciale, celle-ci doit prendre les droits de l'homme en considération et une politique commerciale, fût-elle unilatérale, à l'origine de violations graves et systématiques des droits de l'homme, viole le droit international.

100. Par ailleurs, les États-Unis ont essayé, en adoptant diverses lois au cours de la dernière décennie, "d'extraterritorialiser" leur politique commerciale extérieure. Par un système de sanctions secondaires, ils ont essayé de forcer des pays tiers à imposer eux aussi un embargo à Cuba. Ceci ne constitue pas seulement une violation du droit commercial, c'est aussi une tentative de transformation d'un embargo unilatéral en un embargo multilatéral par des mesures coercitives qui auraient pour seul effet d'intensifier encore les souffrances du peuple cubain et de violer davantage ses droits fondamentaux.

V. OBSERVATIONS FINALES, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

101. Dans le dialogue international sur les sanctions, la question de la légalité, en particulier au regard des normes relatives aux droits de l'homme ou du droit humanitaire, a occupé tout au plus une place périphérique. Aussi l'attention portée par la Sous-Commission à cette question pourrait-elle grandement influencer les débats en cours. C'est pourquoi le présent document s'efforce d'inscrire autant que possible la réflexion dans le contexte global des normes relatives aux droits de l'homme et du droit humanitaire. Cependant, comme pour tout nouveau domaine de travail de la Sous-Commission, un seul rapport ne saurait faire le tour de la question.

102. L'obligation d'évaluer en permanence tout régime de sanctions prévu ou existant est maintenant spécifiée en droit international. C'est pourquoi il importe, en dépit des contraintes qui limitent la portée du présent document de travail, de définir quelques directives opérationnelles pour la mise en œuvre de cette obligation.

103. Tout organe ou entité imposant des sanctions, que ce soit le Conseil de sécurité de l'ONU, des organisations intergouvernementales régionales, des groupes de pays ou des pays isolés, doit s'assurer qu'elles répondent aux six critères d'évaluation avant d'être appliquées. Si elles ne répondent pas à ces critères, elles ne devront pas être imposées ou, si elles le sont, elles devront être immédiatement revues.

104. Toutefois, il y a des situations dans lesquelles un régime de sanctions qui pouvait au départ avoir été jugé acceptable, cesse de répondre aux critères. Il convient donc d'examiner périodiquement les régimes de sanctions, à des intervalles ne dépassant généralement pas six mois.

105. Lorsque des allégations de violations graves découlant de l'application du régime de sanctions sont portées à l'attention de l'entité qui impose les sanctions, celle-ci doit être considérée comme ayant été alertée et immédiatement procéder à un examen de la situation et faire les ajustements qui s'imposent. Des sanctions dont on peut dire qu'elles ont été appliquées trop longtemps sans donner de résultats satisfaisants devraient être levées.

106. Les victimes d'un régime de sanctions qui, à un moment ou à un autre, viole le droit international devraient pouvoir se prévaloir de tous les recours juridiques existants, si l'entité qui a imposé ces sanctions refuse de les modifier. Il convient à cet égard de souligner la pertinence de l'étude de la Sous-Commission sur l'indemnisation⁹⁸ et des initiatives qui sont prises actuellement dans ce domaine. Ainsi, des plaintes dirigées contre tel ou tel pays qui impose des sanctions pourraient être déposées soit par une victime soit par le pays touché, devant un tribunal national, un organe de l'ONU s'occupant de questions relatives aux droits de l'homme et ayant compétence en la matière ou un organisme régional. Un pays faisant l'objet de sanctions pourrait aussi tenter une action devant la Cour internationale de Justice à condition que les déclarations prévues par le paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour aient été faites.

107. Des difficultés se présentent s'agissant des recours pour les victimes civiles lorsque les sanctions sont imposées par l'Organisation des Nations Unies elle-même ou par un organisme régional. Il se peut que les victimes ne puissent pas déposer plainte directement contre l'entité concernée alors que celle-ci viole peut-être toujours les normes internationales. Il faudrait que ces entités - le Conseil de sécurité, les organisations gouvernementales régionales ou les pactes de défense régionaux - mettent en place des procédures ou mécanismes spéciaux auxquels pourraient participer des sources non gouvernementales, y compris notamment des victimes civiles sur la question des sanctions.

108. L'entité à l'origine des sanctions et la communauté internationale dans son ensemble devraient fournir une aide humanitaire appropriée pour réparer les dommages dans toute la mesure du possible lorsque les sanctions ont eu de graves conséquences néfastes. Il conviendrait également de prêter attention aux effets des sanctions à long terme.

109. Les sanctions qui, de toute évidence, violent le droit international, en particulier les normes relatives aux droits de l'homme et le droit humanitaire, n'ont pas à être respectées. Ceci vaut en particulier lorsque ceux qui les ont imposées sont au courant des violations et n'ont rien fait pour remédier à la situation. Des sanctions sont maintenant imposées sans que l'on se soucie de leur statut au regard du droit. Dans de telles situations, la tragédie humanitaire doit constituer

une considération prioritaire par rapport à un régime de sanctions économiques excessivement rigoureuses - elle doit être assimilée à un cas de force majeure. Ainsi qu'on l'a déjà mentionné, l'indignation de l'opinion publique est un élément qui permet de déterminer si un régime de sanctions est trop rigoureux⁹⁹.

A. Recommandations spécifiques à l'intention des organes de l'ONU

1. L'ONU dans son ensemble devrait accorder une attention prioritaire à la question des conséquences néfastes des sanctions économiques et, à tout le moins, incorporer l'évaluation fondée sur les six critères proposés dans toutes les délibérations sur les sanctions. Des mécanismes chargés de fournir des informations de sources très diverses concernant les effets négatifs des sanctions économiques devraient être créés dans tous les organes, ces données étant réputées avoir été soumises de bonne foi.
2. Tous les organismes et mécanismes en rapport avec des pays dans lesquels des sanctions sont imposées devraient en étudier les conséquences négatives sur la base des six critères retenus.
3. Les organes conventionnels procédant à l'examen d'une situation dans laquelle des sanctions sont imposées devraient en étudier les conséquences négatives à la lumière des six critères d'évaluation.
4. Les groupes de travail et rapporteurs spéciaux de la Commission des droits de l'homme, en particulier ceux qui présentent des rapports concernant des pays dans lesquels des sanctions sont appliquées, devraient évaluer celles-ci compte tenu des six critères d'évaluation.
5. La Sous-Commission devrait envisager d'inscrire la question des sanctions à son ordre du jour permanent, sous le point qui lui paraît le plus approprié. Elle voudra peut-être alors charger l'un de ses membres de procéder à un examen annuel des sanctions en vigueur, en appliquant les six critères d'évaluation, et de faire rapport à la Commission des droits de l'homme. Elle pourra aussi, selon une autre formule, demander à la Commission de désigner un rapporteur spécial pour cette question.

B. Recommandations aux organisations non gouvernementales et aux victimes de sanctions

1. Les organisations non gouvernementales disposant d'informations sur les effets négatifs des sanctions économiques dans un pays donné devraient les porter à l'attention de la Sous-Commission et de la Commission ainsi que d'autres organes de l'ONU concernés.
2. Les victimes de sanctions dommageables devraient déposer plainte auprès des organismes nationaux, internationaux et régionaux compétents.
3. Les organisations non gouvernementales disposant d'informations sur les conséquences négatives des sanctions économiques devraient, dans la mesure où leur mandat le leur permet, aider les victimes des sanctions à porter plainte auprès des organismes nationaux ou internationaux compétents.

Annexe I

AUTRES RÉGIMES DE SANCTIONS

A. Application de sanctions en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (d'après un rapport établi par le Bureau du porte-parole du Secrétaire général, 31 mars 2000)

Le Conseil de sécurité a invoqué le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour prendre des sanctions concernant les 14 pays suivants : Afghanistan, Afrique du Sud, Angola, ex-Yougoslavie, Haïti, Iraq, Jamahiriya arabe libyenne, Libéria, République fédérale de Yougoslavie/Kosovo, Rhodésie du Sud, Rwanda, Sierra Leone, Somalie et Soudan. Les sanctions ont été entièrement levées en ce qui concerne l'Afrique du Sud, l'ex-Yougoslavie, Haïti et la Rhodésie du Sud et suspendues en ce qui concerne la Libye.

1. Afghanistan

Dans sa résolution 1267 (1999) du 15 octobre 1999, le Conseil de sécurité a exigé que les Taliban remettent sans plus tarder Usama bin Laden aux autorités compétentes. Cette exigence n'ayant pas été suivie d'effet, les mesures prévues au paragraphe 4 de la résolution, à savoir l'interdiction de vol pour tous les aéronefs appartenant aux Taliban, ou affrétés ou exploités par les Taliban ou pour le compte des Taliban, ainsi qu'un gel des fonds appartenant aux Taliban ou contrôlés directement ou indirectement par eux, sont entrées en vigueur le 14 novembre 1999.

2. Angola

Dans sa résolution 864 (1993) du 15 septembre 1993, le Conseil de sécurité a imposé un embargo sur la livraison de produits pétroliers et d'armes à l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA).

Dans sa résolution 1127 (1997) du 28 août 1997, le Conseil a imposé des restrictions sur les déplacements des dirigeants de l'UNITA et des membres adultes de leur famille proche, la fermeture de tous les bureaux de l'UNITA et l'interdiction de vol ou de maintenance des aéronefs appartenant à l'UNITA ou exploités pour son compte. Ces mesures sont susceptibles de dérogations humanitaires.

Dans sa résolution 1173 (1998) du 12 juin 1998, le Conseil a imposé un gel de tous les capitaux étrangers de l'UNITA, et interdit tous les contacts officiels avec l'UNITA dans des zones déterminées, l'importation des diamants non assujettis au régime du certificat d'origine établi par le Gouvernement d'unité et de réconciliation nationale, ainsi que la vente à des membres de l'UNITA de matériel utilisé dans les industries extractives, de véhicules à moteur ou de pièces de rechange.

Des dérogations au cas par cas peuvent être autorisées pour des raisons humanitaires. La résolution 1173 est entrée en vigueur le 1er juillet 1998.

3. République fédérale de Yougoslavie/Kosovo

Dans sa résolution 1160 (1998) du 31 mars 1998, le Conseil de sécurité a imposé un embargo sur les livraisons d'armes à la République fédérale de Yougoslavie.

Dans sa résolution 1199 (1998) du 23 septembre 1998, le Conseil a prié les États de prendre toutes les mesures conformes à leur droit interne et aux dispositions pertinentes du droit international pour empêcher que des fonds recueillis sur leur territoire ne servent à des fins contraires à la résolution 1160 (1998).

4. Haïti

Dans sa résolution 841 (1993) du 16 juin 1993, le Conseil de sécurité a imposé un embargo sur la livraison d'armes et de pétrole à Haïti ainsi qu'un gel des avoirs étrangers de l'État haïtien. Cet embargo a été suspendu le 27 août 1993 en vertu de la résolution 861 (1993), puis imposé à nouveau le 18 octobre 1993, en vertu de la résolution 873 (1993) du 13 octobre 1993.

Dans sa résolution 917 (1994) du 6 mai 1994, le Conseil de sécurité a étendu l'application de l'embargo à tous les produits de base et marchandises, à l'exception des fournitures destinées à un usage médical et des denrées alimentaires. Cette mesure est entrée en vigueur le 21 mai 1994.

Conformément à sa résolution 944 (1994) du 29 septembre 1994, le Conseil de sécurité a mis fin, le 16 octobre 1994, à l'application des sanctions imposées aux termes de ses résolutions 841 (1993), 873 (1993) et 917 (1994).

6. Libéria

Dans sa résolution 788 (1992) du 19 novembre 1992, le Conseil de sécurité a imposé un embargo sur la livraison d'armes au Libéria.

7. Jamahiriya arabe libyenne

Dans sa résolution 748 (1992) du 31 mars 1992, le Conseil de sécurité a imposé un embargo sur la livraison d'armes à la Jamahiriya arabe libyenne et sur le trafic aérien de cet État, ainsi qu'une réduction des missions diplomatiques libyennes à l'étranger.

Dans sa résolution 883 (1993) du 11 novembre 1993, le Conseil a renforcé les sanctions contre la Jamahiriya arabe libyenne, approuvant le gel des fonds et des ressources financières libyennes se trouvant à l'étranger et interdisant de fournir à cet État des équipements destinés au raffinage et au transport du pétrole.

À sa 3992^{ème} séance, tenue le 8 avril 1999, le Conseil a adopté une déclaration faite par son Président (document S/PRST/1999/10), dans laquelle il a noté que les conditions pour la suspension des nombreuses mesures prises à l'encontre de la Jamahiriya arabe libyenne concernant le trafic aérien, la livraison d'armes et le personnel diplomatique ont été remplies à la date du 5 avril 1999.

8. Rwanda

Dans sa résolution 918 (1994) du 17 mai 1994, le Conseil de sécurité a imposé un embargo sur la livraison d'armes au Rwanda.

Dans sa résolution 1011 (1995) du 16 août 1995, le Conseil a décidé de suspendre cet embargo jusqu'au 1er septembre 1996, sous réserve que le Gouvernement rwandais informe le Comité des sanctions de toutes ses importations d'armements, les pays exportant des armes vers le Rwanda étant également tenus d'en notifier le Comité.

Conformément à la résolution 1011 (1995), le Conseil de sécurité a décidé de lever les restrictions à la vente et à la livraison d'armements et de matériels connexes au Gouvernement rwandais à compter du 1er septembre 1996. Toutefois, la vente et la livraison d'armements et de matériels connexes aux forces non gouvernementales aux fins d'utilisation au Rwanda demeurent interdites.

9. Sierra Leone

Dans sa résolution 1132 (1997) du 8 octobre 1997, le Conseil de sécurité a imposé un embargo sur les livraisons de pétrole et d'armes à la Sierra Leone, ainsi que des restrictions sur les déplacements des membres de la junte militaire de cet État.

Dans sa résolution 1156 (1998) du 16 mars 1998, le Conseil a décidé de lever, avec effet immédiat, les interdictions imposées au paragraphe 6 de la résolution 1132 (1997) quant à la vente ou à la fourniture de pétrole et de produits pétroliers à la Sierra Leone.

Dans sa résolution 1171 (1998) du 5 juin 1998, le Conseil a décidé de mettre fin à l'embargo sur la livraison d'armes décrété à l'encontre du Gouvernement sierra-léonais, mais de le maintenir pour les livraisons d'armes aux forces non gouvernementales du pays. Il a également imposé des restrictions sur les déplacements des dirigeants de l'ancienne junte militaire et du Front révolutionnaire uni (FRU).

10. Somalie

Dans sa résolution 733 (1992) du 23 janvier 1992, le Conseil de sécurité a imposé un embargo sur les livraisons d'armes à la Somalie.

11. Afrique du Sud

Dans sa résolution 418 (1977) du 4 novembre 1977, le Conseil de sécurité a imposé un embargo sur les livraisons d'armes à l'Afrique du Sud. Dans sa résolution 919 (1994) du 25 mai 1994, le Conseil a décidé de lever cet embargo ainsi que les autres restrictions imposées à l'Afrique du Sud en vertu de la résolution 418 (1977).

12. Rhodésie du Sud

Dans sa résolution 232 (1966) du 16 décembre 1966, le Conseil de sécurité a imposé des sanctions visant, outre les produits pétroliers, les produits de base. Ces sanctions ont été levées en vertu de la résolution 460 (1979) du 21 décembre 1979.

13. Soudan

Dans sa résolution 1054 (1996) du 26 avril 1996, le Conseil de sécurité a décidé d'imposer des sanctions diplomatiques au Soudan. Ces sanctions sont entrées en vigueur le 10 mai 1996.

Dans sa résolution 1070 (1996) du 16 août 1996, le Conseil de sécurité a décidé d'imposer un embargo sur le trafic aérien du Soudan; toutefois, les sanctions, qui devaient entrer en vigueur par décision du Conseil prise dans un délai de 90 jours après la date de l'adoption de la résolution 1070 (1996), n'ont pas été imposées, pour des raisons humanitaires.

14. Ex-Yougoslavie

Dans sa résolution 713 (1991) du 25 septembre 1991, le Conseil de sécurité a imposé un embargo général et total sur les livraisons d'armes et de matériels militaires à la Yougoslavie.

Dans sa résolution 757 (1992) du 30 mai 1992, le Conseil a imposé des sanctions économiques et autres à la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), notamment un embargo commercial total, une interdiction de trafic aérien et des mesures visant à empêcher cet État de participer à des manifestations sportives et culturelles.

Dans sa résolution 787 (1992) du 16 novembre 1992, le Conseil a décidé d'interdire le transit par la République fédérale de Yougoslavie de pétrole, de charbon, d'acier et autres produits, à moins que ce transit ne soit autorisé au cas par cas par le Comité des sanctions. Dans sa résolution 820 (1993) du 17 avril 1993, le Conseil a encore renforcé les sanctions contre la République fédérale de Yougoslavie.

Dans sa résolution 942 (1994) du 23 septembre 1994, le Conseil a imposé des sanctions économiques et diplomatiques générales à l'encontre des forces armées serbes de Bosnie.

Dans sa résolution 943 (1994) du 23 septembre 1994, le Conseil a levé pour une durée de 100 jours à compter du 5 octobre 1994 l'interdiction de voyager et de participer à des échanges sportifs et culturels faite aux nationaux de la République fédérale de Yougoslavie.

Dans sa résolution 1022 (1995) du 22 novembre 1995, le Conseil a décidé de lever pour une période indéterminée les sanctions prises à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie. Dans sa résolution 1074 (1996) du 1er octobre 1996, il a décidé de mettre fin aux sanctions imposées à la République fédérale de Yougoslavie et aux Serbes de Bosnie.

Dernières sanctions prises en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies

15. Érythrée et Éthiopie

Dans sa résolution 1298 (2000) du 17 mai 2000, le Conseil de sécurité a imposé un embargo sur les livraisons d'armes aux deux États belligérants et a institué un Comité des sanctions.

B. Sanctions ne relevant pas du Conseil de sécurité

1. République islamique d'Iran

Les États-Unis appliquent des sanctions économiques très étendues contre l'Iran depuis 1984, ainsi qu'une interdiction quasi totale des importations en provenance d'Iran depuis la fin de 1987. La Iran and Libya Sanctions Act (loi sur les sanctions contre l'Iran et la Libye) de 1996 a élargi le champ de cette interdiction en permettant l'application de sanctions économiques aux sociétés étrangères qui investissent plus de 40 millions de dollars dans l'exploitation des gisements de pétrole. Ces sanctions ont pour objet d'empêcher les sociétés en question d'obtenir des fonds sur les marchés financiers américains. D'autres pays, principalement de l'Union européenne, ont mis en place des sanctions commerciales dans l'intention de limiter l'accès de l'Iran aux armes, produits et techniques nucléaires, chimiques et biologiques. Plusieurs pays européens ont demandé aux États-Unis de lever les sanctions contre l'Iran.

2. Jamahiriya arabe libyenne

Outre les sanctions imposées par le Conseil de sécurité (voir ci-dessus), le Royaume-Uni et les États-Unis imposent un blocus aérien et des sanctions économiques supplémentaires depuis 1986, à savoir notamment le gel des avoirs libyens détenus aux États-Unis ainsi que l'interdiction pour les Américains d'importer du pétrole libyen et d'investir en Libye. La Iran and Libya Sanctions Act de 1996 prévoit l'application de sanctions économiques à l'encontre d'entreprises étrangères ayant des activités aux États-Unis mais également en Libye.

En 1997, l'Égypte, le Kenya et la Guinée-Bissau ont officiellement demandé la levée de ces sanctions en raison des souffrances qu'elles infligent à la population libyenne. D'autres voix se sont élevées pour dénoncer le préjudice causé par les sanctions; ainsi le Carnegie Center a déclaré que "malgré les revenus du pétrole, trois années de sanctions ont sapé l'économie libyenne, favorisant le chômage dont le taux avoisine aujourd'hui les 30 %". Le Gouvernement libyen affirme que ces sanctions constituent une violation du droit au développement, du droit aux soins médicaux, du droit de se déplacer librement, de la liberté de religion (le blocus aérien limite la possibilité pour les Libyens de se rendre à La Mecque dans un but religieux), ainsi que d'un certain nombre d'autres droits économiques, sociaux et culturels.

3. Myanmar

En juillet 1996, les États-Unis ont imposé des sanctions économiques limitées à l'encontre du régime du Conseil d'État pour le rétablissement de l'ordre public (SLORC). Cette politique vise, par des mesures d'interdiction, à priver le Myanmar de nouveaux investissements, d'une

aide gouvernementale bilatérale et de l'assistance des institutions financières internationales. Des dérogations sont autorisées aux fins notamment de l'aide humanitaire, de la lutte contre le trafic de stupéfiants et de la promotion des droits de l'homme et des valeurs démocratiques. Un certain nombre d'États et d'administrations locales des États-Unis ont également institué des mesures de boycottage et des sanctions économiques limitées contre ce régime illégitime.

4. Soudan

En novembre 1997, les États-Unis ont imposé des sanctions générales à l'encontre du Soudan, à qui ils reprochent de soutenir le terrorisme international, de constamment chercher à déstabiliser les États voisins et de se livrer à des violations des droits de l'homme notamment l'esclavage et le déni de liberté religieuse. Ces sanctions comportent le gel de tous les avoirs soudanais dans les opérations financières aux États-Unis, l'interdiction totale des échanges commerciaux entre les États-Unis et le Soudan et l'interdiction des investissements américains au Soudan. Elles ne visent pas les activités humanitaires, diplomatiques et journalistiques.

Annexe II

**RÉSOLUTIONS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES CONCERNANT
DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES ET DES RÉGIMES
DE SANCTIONS PARTICULIERS**

A. Résolutions de l'Assemblée générale

Mesures économiques unilatérales visant à exercer une pression

| | |
|--------|--------------------|
| 54/200 | (20 janvier 2000) |
| 52/181 | (18 décembre 1997) |
| 50/96 | (20 décembre 1995) |
| 48/168 | (21 décembre 1993) |
| 46/210 | (20 décembre 1991) |
| 44/215 | (22 décembre 1989) |

Droits de l'homme et mesures coercitives unilatérales

| | |
|--------|--------------------|
| 54/172 | (15 février 2000) |
| 53/141 | (9 décembre 1998) |
| 52/120 | (12 décembre 1997) |
| 51/103 | (12 décembre 1996) |

Embargo des États-Unis à l'encontre de Cuba

| | |
|-------|--------------------|
| 54/21 | (18 novembre 1999) |
| 47/19 | (24 novembre 1992) |
| 48/16 | (3 novembre 1993) |
| 49/9 | (26 octobre 1994) |
| 50/10 | (2 novembre 1995) |
| 51/17 | (12 novembre 1996) |
| 52/10 | (5 novembre 1997) |
| 53/4 | (4 octobre 1998) |

B. Résolutions de la Commission des droits de l'homme

Droits de l'homme et mesures coercitives unilatérales

| | |
|---------|-------------------|
| 1998/11 | (9 avril 1998) |
| 1997/7 | (3 avril 1997) |
| 1999/21 | (23 avril 1999) |
| 1996/9 | (11 avril 1996) |
| 1995/45 | (3 mars 1995) |
| 1994/47 | (4 mars 1994) |
| 1993/59 | (9 mars 1993) |
| 1992/39 | (28 février 1992) |
| 1991/79 | (6 mars 1991) |

Incidences humanitaires des sanctions au Burundi

1998/82 (24 avril 1998)
1997/77 (18 avril 1997)

C. Résolutions et décisions de la Sous-Commission

Craintes au sujet des sanctions économiques et de leurs répercussions sur les droits de l'homme

Décision 1999/111 (26 août 1999)
Décision 1998/112 (26 août 1998)
Résolution 1997/35 (28 août 1997)

Craintes concernant les incidences humanitaires des sanctions en Iraq

Décision 1999/110 (26 août 1999)
Décision 1998/114 (26 août 1998)
Décision 1997/119 (28 août 1997)
Décision 1996/107 (20 août 1996)
Décision 1995/107 (18 août 1995)
Décision 1994/111 (25 août 1994)

Craintes concernant les incidences humanitaires des sanctions au Burundi

Résolution 1996/4 (19 août 1996)

NOTES

¹ Le souci de la Sous-Commission de limiter la durée d'application des sanctions apparaît en particulier au paragraphe 1 de la résolution 1997/35, dans lequel elle demande instamment à tous les États de reconsidérer les sanctions qu'ils ont adoptées ou auxquelles ils ont apporté leur appui si, après un délai raisonnable, elles semblent ne pas conduire aux changements souhaités dans la politique.

² Voir les décisions adoptées tous les ans par la Sous-Commission depuis 1994 : décision 1994/111 du 25 août 1994; décision 1995/107 du 18 août 1995; décision 1996/107 du 20 août 1996; décision 1997/119 du 28 août 1997; décision 1998/114 du 26 août 1998; décision 1999/110 du 26 août 1999.

³ La Sous-Commission avait déjà exprimé ses préoccupations devant la situation des droits de l'homme au Burundi dans ses résolutions 1994/17 du 25 août 1994 et 1995/11 du 18 août 1995.

⁴ Il convient évidemment de mentionner une exception, à savoir les débats de la Sous-Commission et de la Commission, et les rapports distribués dans ces instances par les ONG qui défendent les droits de l'homme. Voir par exemple Karen Parker et Alexandra Menegakis, Memorandum: Sanctions in Light of Human Rights and Humanitarian Law (International Educational Development/Humanitarian Law Project, 1998); les déclarations orales faites notamment par l'American Association of Jurists, le Centre Europe-Tiers monde, la Fédération générale des femmes arabes, la Ligue internationale de femmes pour la paix et la liberté, Nord-Sud XXI, l'Union de juristes arabes et International Educational Development; et les déclarations orales communes de 21 ONG. Les déclarations écrites sont publiées sous les cotes suivantes : E/CN.4/Sub.2/1996/NGO/7, E/CN.4/Sub.2/1998/NGO/24 et E/CN.4/1999/NGO/119.

⁵ Séminaires I et II d'Interlaken sur les sanctions financières ciblées imposées par les Nations Unies, 17-19 mars 1998 et 29-31 mars 1999.

⁶ Il peut être mis aussi des restrictions aux déplacements à l'intérieur d'un pays, qui ont pour effet d'écartier des zones de conflit ou d'autres zones les journalistes ou les agents des organismes d'aide. Ces restrictions, qui ne sont pas à proprement parler des sanctions, portent néanmoins atteinte aux droits de l'homme et peuvent constituer une violation du droit humanitaire.

⁷ Cette règle principale est analogue à la règle primordiale du droit humanitaire, à savoir que les moyens de la guerre ne sont pas sans limite, comme le stipulait pour la première fois la Convention de La Haye de 1907, Annexe, Règlement, art. 22 : "Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi".

⁸ La Charte n'accorde pas à l'Assemblée générale le pouvoir de décider de sanctions. Voir Charte, Chap. IV.

⁹ L'Article 42 prévoit, au cas où le Conseil de sécurité estimerait que les mesures visées à l'Article 41 se sont révélées inadéquates, des mesures plus sévères telles que le blocus et le recours à la force.

¹⁰ La 26^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a fait observer que la prise de sanctions pouvait créer une "contradiction" en faisant naître des menaces pour la paix ou des violations des droits de l'homme alors qu'elle visait l'objectif exactement opposé.

¹¹ En ce qui concerne le droit à la vie, un régime de sanctions particulièrement dur peut déboucher sur un génocide, notamment lorsque l'entité qui en est l'auteur connaît parfaitement les nombreuses pertes en vies humaines qui en sont résultées et qu'elle y est restée notoirement insensible.

¹² Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, datée du 24 octobre 1970.

¹³ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale, datée du 12 décembre 1974.

¹⁴ Résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale, datée du 14 décembre 1962.

¹⁵ Texte réaffirmé par l'Assemblée générale dans sa résolution 3348 (XXIX) du 17 décembre 1974.

¹⁶ Lorsqu'on examine les restrictions aux sanctions qui sont inhérentes aux normes internationales de protection des droits de l'homme, il faut se rappeler que pour une bonne part ces normes sont universellement considérées comme *jus cogens*, et, par conséquent, comme impliquant nécessairement des limites qui peuvent aller jusqu'à invalider toute sanction contraire à ces normes. À cet égard, la doctrine *erga omnes* est pertinente aussi.

¹⁷ Adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture le 4 novembre 1996.

¹⁸ Étant donné que le droit humanitaire, comme les normes relatives aux droits de l'homme, est considéré comme *jus cogens*, les sanctions qui contreviennent aux règles du droit humanitaire sont elles aussi nulles et non avenues.

¹⁹ Voir par exemple 26^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, "Impact humain des sanctions économiques", dans Principes et interventions en matière d'assistance et de protection dans le cadre de l'action humanitaire internationale (1995) : "Tout régime de sanction adopté lors d'un conflit armé relève du droit international humanitaire, qui impose de garantir la survie et la satisfaction des besoins essentiels de la population civile". Des sanctions rigoureuses à l'excès pourraient être considérées comme une arme de guerre.

²⁰ Convention IV concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et Annexe : Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre; disponible sur le site Web du Comité international de la Croix-Rouge : <<http://www.icrc.org>>.

²¹ Voir Conventions de Genève de 1949 : I, art. 63; II, art. 62; III, art. 142; IV, art. 158; Protocole additionnel I, art. 1, par. 2.

²² Article commun (I, 7; II, 7; III, 7; IV, 8) aux quatre Conventions de Genève de 1949.

²³ Voir par exemple les résolutions 2675 (XXV) et 2677 (XXV) adoptées en 1970, et 3318 (XXIX), adoptée en 1974.

²⁴ Ainsi, aux États-Unis, certains États ont pratiqué un boycottage économique à l'encontre du Myanmar. De même, pendant la durée des sanctions appliquées par l'ONU au Gouvernement sud-africain du temps de l'apartheid, un certain nombre d'États et de villes des États-Unis ont suivi les consignes de l'ONU, alors que le Gouvernement fédéral ne le faisait pas.

²⁵ On n'aborde pas ici la question des "guerres commerciales", qui amènent des pays à frapper d'interdiction certains produits afin d'obtenir un avantage dans les différends commerciaux.

²⁶ La question des "tiers" occupe une place importante dans le débat international sur les sanctions. D'évidence, un tiers qui n'est pas impliqué dans la situation illicite provoquée par une autre partie ne devrait pas avoir à subir en quoi que ce soit les conséquences résultant de cette situation.

²⁷ Ce problème a occupé une place importante dans le débat sur les sanctions contre le Burundi et le maintien des sanctions contre l'Iraq et Cuba. Même après la levée des sanctions contre le Burundi, la catastrophe humanitaire perdure du fait de l'effondrement des infrastructures de distribution alimentaire, des retards dans les campagnes de vaccination et de l'appauvrissement généralisé des populations engendrés par les sanctions. En Iraq, on estime qu'il faudra plus d'une génération pour rétablir les infrastructures dans les domaines médical, éducatif et alimentaire telles qu'elles étaient avant les sanctions.

²⁸ "L'impact humanitaire des sanctions peut difficilement être considéré comme des 'dommages indirects' ... au contraire, une gestion adéquate de l'impact humanitaire des sanctions s'avère déterminante pour la mise en œuvre rationnelle des sanctions et, partant, pour leur efficacité." Claude Bruderlein, *Coping with the Humanitarian Impact of Sanctions: An OCHA Perspective*, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Organisation des Nations Unies, New York, décembre 1998, p. 4.

²⁹ Rapport du Secrétaire général de l'ONU pour l'Assemblée du millénaire, *Nous les peuples : le rôle des Nations Unies au XXIe siècle*, Département de l'information de l'ONU, New York, 2000, p. 39.

³⁰ La principale étude en la matière est celle de Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott et Kimberly Ann Elliott, *Economic sanctions reconsidered*, deuxième édition, révisée, Institute for International Economics, Washington, 1990. On trouve un réexamen des données dans J. Dashti-Gibson, P. Davis et B. Radcliff, "On the determinants of the success of economic sanctions: an empirical analysis", (1997), in *American Journal of Political Science* 41 (2), p. 608 à 618. Une lecture extrêmement critique de l'étude de Hufbauer, Schott et Elliott figure dans Robert A. Pape, "Why economic sanctions still don't work", *International Security*, été 1998; Elliott défend sa position dans "The sanctions glass: half full or completely empty", *International Security*, été 1998. Une évaluation encore plus accablante des sanctions est fournie par Kim Richard Nossal, "Liberal democratic regimes, international sanctions and global governance", manuscrit inédit, McMaster University, 1988, p. 20 (cité dans "UN sanctions: How

effective? How necessary", Groupe de la planification stratégique, Cabinet du Secrétaire général, Organisation des Nations Unies, New York, mars 1999, publié dans les *Actes d'Interlaken II*, p. 101 à 115. Cet essai offre également une bonne synthèse du débat.)

³¹ Nossal, op. cit., p. 20.

³² Elliott, op. cit., p. 189.

³³ Voir J. Dashti-Gibson, P. Davis et B. Radcliff, op. cit.

³⁴ Koenraad Van Brabant, *Can sanctions be smarter? The current debate*, rapport sur la Conférence organisée les 16 et 17 décembre 1998 par The Humanitarian Policy Group et le Relief and Rehabilitation Network à l'Overseas Development Institute, Londres, p. 6.

³⁵ Hans Köchler, "Ethical aspects of sanctions in international law: the practice of the sanctions policy and human rights", étude de l'Organisation internationale pour le progrès, <http://i-p-o.org/sanctp.htm>

³⁶ 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 (ODI), 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 de 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 (BICC), 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 le Fourth Freedom Forum à Goshen, Indiana.

³⁷ Voir en particulier p. 39.

³⁸ Dans sa résolution 666 (1990), le Conseil de sécurité a décidé que lui-même et le Comité créé par sa résolution 661 (1990) étaient les seuls habilités à déterminer si les circonstances nécessitaient, pour des raisons d'ordre humanitaire, la fourniture de denrées alimentaires.

³⁹ Communiqué de presse SG/SM/7338 (24 mars 2000).

⁴⁰ Communiqué de presse de l'UNICEF CF/DOC/PR/1999/29 (12 août 1999). La Directrice générale de l'UNICEF, Carole Bellamy, a déclaré lors de la conférence de presse que les résultats de ces enquêtes montraient que l'on se trouvait face à une crise humanitaire persistante.

⁴¹ Richard Gardfield, "*Morbidity and mortality among Iraqi children from 1990 through 1998: assessing the impact of the Gulf War and economic sanctions*", ouvrage non paginé, juillet 1999, disponible sur le site Web Campaign Against Sanctions on Iraq, <http://www.cam.ac.uk/societies/casi>.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Rapport de la deuxième commission d'évaluation créée 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 Iraq, S/1999/356, annexe II (30 mars 1999).

⁴⁶ Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 4 de la résolution 1143 (1997) (S/1998/477), 5 juin 1998.

⁴⁷ Communiqué de presse SG/SM/7338 (24 mars 2000).

⁴⁸ UNICEF, *Situation analysis of children and women in Iraq*, Bagdad, 30 avril 1998, cité dans Garfield, "Morbidity ..."

⁴⁹ S/1999/356, annexe II.

⁵⁰ Discours prononcé par Denis Halliday au Congrès le 6 octobre 1998. Peut être consulté sur le site Web Campaign Against Sanctions on Iraq, <http://www.cam.ac.uk/societies/casi/halliday/quotes.html>.

⁵¹ Voir Nadjé Al-Ali, "Sanctions and women in Iraq", "Sanctions on Iraq: background, consequences, strategies", dans les actes de la conférence organisée par le Committee Against Sanctions on Iraq, 13 et 14 novembre, Cambridge, p. 73 à 84.

⁵² Communiqué de presse SG/SM/7338 (24 mars 2000).

⁵³ *Independent*, 15 octobre 1998.

⁵⁴ Reuters, "Un haut responsable de l'ONU quitte l'Iraq, déclarant que le programme a échoué", 17 février 2000.

⁵⁵ *Washington Post*, "La collaboratrice qui a démissionné pour protester prépare un rapport sur les frappes aériennes contre l'Iraq", 17 février 2000.

⁵⁶ Voir ci-dessus note 4.

⁵⁷ Ramsey Clark est peut-être l'une des personnalités les plus connues parmi tous ceux qui ont personnellement bravé le blocus.

⁵⁸ Pour une discussion approfondie de cet aspect et d'autres violations possibles du droit international humanitaire et des normes internationales relatives aux droits de l'homme, voir Elias Davidsson, "The economic sanctions against the people of Iraq: consequences and legal findings", qui peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.juscogens.org>, ou <http://www.lancs.ac.uk/ug/greenrd/project/elias.htm>

⁵⁹ "Punir Saddam" *60 minutes*, 12 mai 1996. L'interview se déroula comme suit : Lesley Stahl (mentionnant les sanctions contre l'Iraq) : "Nous avons entendu dire que 500 000 enfants sont morts, c'est-à-dire plus que le nombre des enfants qui sont morts à Hiroshima. Pensez-vous que cela vaut la peine ?" Madeleine Albright : "Je pense que c'est un choix très difficile mais nous estimons que c'est le prix à payer".

⁶⁰ Voir la section intitulée "Restrictions aux sanctions qui découlent du droit humanitaire" du présent document de travail.

⁶¹ Eric Hoskins et Samantha Nutt, *The Humanitarian Impact of Economic Sanctions on Burundi*, Étude spéciale No 29, The Thomas J. Watson Jr. *Institute for International Studies*, Brown University (1997), p. 43.

⁶² Voir Hoskins and Nutt, op. cit., p. 105.

⁶³ Pour la liste complète des dérogations, voir le tableau 3.1 : Chronology of Exemption Requests and authorizations, dans Hoskins and Nutt, p. 46 et 47.

⁶⁴ Programme alimentaire mondial, communiqué de presse, 23 janvier 1999.

⁶⁵ Voir, outre Hoskins and Nutt, Gregory M.P. Salter, *An assessment of Sanctions Against Burundi*, *Action Aid*, Londres (mai 1999). Celui-ci confirme un grand nombre de conclusions faites par les premiers et apporte des éléments nouveaux.

⁶⁶ Hoskins and Nutt, op. cit., p. 24.

⁶⁷ Ibid, p. 95.

⁶⁸ Voir International Crisis Group, "The Mandela effect: prospects for peace in Burundi", ICG Central Africa Report No. 13, Bujumbura/Nairobi (18 avril 2000) pour un exposé sur la situation socioéconomique actuelle, en particulier les pages 60 à 62.

⁶⁹ Salter, op. cit., p. 30.

⁷⁰ L'ampleur de la catastrophe a été attestée lors du débat public sur le Burundi tenu par le Conseil de sécurité le 12 novembre 1999. Voir le communiqué de presse SC/1113.

⁷¹ Programme alimentaire mondial, communiqué de presse du 23 janvier 1999.

⁷² Hoskins and Nutt, op. cit., p. 106.

⁷³ Programme alimentaire mondial, "FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment", section 5, 4 mars 1997.

⁷⁴ Hoskins and Nutt, op. cit., p. 108.

⁷⁵ Rapport du Rapporteur spécial, M. Paulo Sergio Pinheiro (E/CN.4/1998/72), par. 80 à 83.

⁷⁶ Salter, op. cit., p. 4.

⁷⁷ Voir "Burundi: sanctions" dans *Written Answers, Record of House of Lords*, 15 octobre 1998, colonne WA122.

⁷⁸ PNUD, communiqué de presse du 16 décembre 1998.

⁷⁹ Claude Bruderlein, Coping with the Humanitarian Impact of Sanctions: An OCHA Perspective, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, ONU, New York (décembre 1998), p. 6.

⁸⁰ Voir la section intitulée "Quelques notions élémentaires pour comprendre les sanctions" du présent document de travail.

⁸¹ Richard Garfield, "The Impact of the Economic Crisis and U.S. Embargo on Health in Cuba", American Journal of Public Health 87, No 1 (1997): 15-20.

⁸² E/CN.4/1996/45.

⁸³ *American Association for World Health*, "Summary of findings", mars 1997.

⁸⁴ Communiqué de presse AG/959 du 9 novembre 1999.

⁸⁵ *American Association for World Health*, "Denial of food and medicine: the impact of the U.S. embargo in health and nutrition in Cuba" (1997). Le rapport dit encore : "Après une enquête qui a duré un an, l'*American Association for World Health* a établi que l'embargo contre Cuba avait eu de graves conséquences, sur le plan de la santé et de la nutrition, pour de nombreux citoyens cubains ordinaires. Comme l'indique le rapport ci-joint, nos experts médicaux estiment que l'embargo des États-Unis a considérablement accru les souffrances à Cuba et même le nombre des décès. Il a pendant plusieurs décennies été source de charges financières importantes pour le système de santé cubain. Mais depuis 1992, le volume des besoins médicaux insatisfaits et le nombre des patients privés de médicaments essentiels ou des médecins accomplissant des actes médicaux sans matériel adéquat ont fortement augmenté. Cette évolution est directement liée au fait qu'en 1992 l'embargo commercial des États-Unis, qui est l'un des plus sévères de son espèce, interdisant la vente de produits alimentaires et limitant fortement la vente de médicaments et de matériel médical, a encore été durci par la *Cuban Democracy Act*. Si une catastrophe humanitaire a pu être évitée c'est uniquement parce que le Gouvernement cubain a maintenu un soutien budgétaire important pour un système de santé axé sur l'offre de soins de santé primaires et préventifs pour l'ensemble des citoyens".

⁸⁶ Garfield, "*The impact ...*".

⁸⁷ Leon Eisenberg, "*The sleep of reason produces monsters – human costs of economic sanctions*" *New England Journal of Medicine*, 24 avril 1997, vol. 336, No 17.

⁸⁸ *American Association for World Health, op. cit.*

⁸⁹ A/52/342 et Corr.1.

⁹⁰ Garfield "*The impact ...*".

⁹¹ Voir le rapport sur la situation des droits de l'homme à Cuba, présenté par le Rapporteur spécial, M. Carl-Johan Groth (E/CN.4/1998/69).

⁹² Garfield, "*Morbidity...*".

⁹³ Résolutions des Nations Unies contre l'embargo appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique : 47/19 du 24 novembre 1992, 48/16 du 3 novembre 1993, 49/9 du 26 octobre 1994, 50/10 du 2 novembre 1995, 51/17 du 12 novembre 1996, 52/10 du 5 novembre 1997, 53/4 du 4 octobre 1998 et 54/21 du 18 novembre 1999. Dans la plus récente de ces résolutions, on peut lire ce qui suit :

"*Préoccupée* par le fait que des États Membres continuent de promulguer et d'appliquer des lois et règlements, tels que la loi promulguée le 12 mars 1996, connue sous le nom de "loi Helms-Burton", dont les effets extraterritoriaux portent atteinte à la souveraineté d'autres États et aux intérêts légitimes d'entités ou de personnes placées sous leur juridiction, ainsi qu'à la liberté du commerce et de la navigation,

Prenant note des déclarations et résolutions de différents organismes et organes intergouvernementaux et de gouvernements, qui montrent que la communauté internationale et l'opinion publique sont opposées à la promulgation et à l'application de mesures du type susmentionné, préoccupée également par les conséquences qui en résultent pour la population cubaine..."

⁹⁴ Communiqué de presse AG 959 du 9 novembre 1999.

⁹⁵ San Francisco Chronicle News Service, "U.S. law on Cuba condemned" (15 mars 1996).

⁹⁶ Associated Press, "Cuba calls for sanctions against US", Anita Snow (13 septembre 1999).

⁹⁷ Communiqué de presse AG 959 du 9 novembre 1999.

⁹⁸ Theo van Boven, "Étude concernant le droit à restitution, à indemnisation et à réadaptation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales", rapport final (E/CN.4/Sub.2/1993/8). Voir aussi le rapport préliminaire (E/CN.4/Sub.2/1990/10), le rapport intérimaire (E/CN.4/Sub.2/1991/7) et le deuxième rapport intérimaire (E/CN.4/Sub.2/1992/8).

⁹⁹ Malheureusement, les personnes opposées aux sanctions pour des raisons humanitaires ou apportant des secours humanitaires aux victimes risquent parfois d'être arrêtées ou soumises à d'autres formes de vexation. Ces personnes devraient pouvoir, au moins, invoquer l'illégalité des sanctions du point de vue humanitaire comme moyen de défense dans le cadre d'une action en justice engagée contre elles. Il y a de plus en plus d'actes de désobéissance aux sanctions irakiennes. À ce jour, ceux qui ont "enfreint" les sanctions n'ont pas été sévèrement punis mais si de tels actes se multiplient et que les sanctions persistent, la question pourrait venir au premier plan.
