

Rapport

Hors série de La Lettre mensuelle de la FIDH

Irak

Les sanctions contre l'Irak au regard des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

Une analyse juridique

Avant-propos	p.4
Introduction	p.6
I. Les violations des droits de l'Homme résultant des politiques de sanctions.	p.12
II. La réévaluation des sanctions contre l'Irak.	p.18
III. Recommandations	p.23

**Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme :
une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable**

Sommaire

Introduction	5
1) Les sanctions multilatérales prises au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et qui font l'objet d'une résolution du Conseil de sécurité.....	5
2) Rappel de la situation	6
2.1. La pérennisation de l'embargo mis en place par les Nations Unies	6
2.2. Les zones d'exclusion aériennes et les bombardements aériens	9
I. Les violations des droits de l'Homme résultant des politiques de sanctions.	11
1) Dégradation des conditions de vie de la population Irakienne et violations des droits de l'Homme	11
2) Complexité de la recherche des responsabilités	14
2.1. La responsabilité des Etats	14
a/ La responsabilité des Etats agissant hors mandat des Nations Unies en Irak	14
b/ La responsabilité de l'Irak.....	14
2.2. La responsabilité de l'Organisation des Nations Unies et/ou de ses membres	16
a/ Existence d'obligations juridiques.....	16
b/ Contenu des obligations	17
II. La réévaluation des sanctions contre l'Irak	18
1) Les " sanctions intelligentes "	18
1.1. Apparition du débat	18
1.2. Le contenu des sanctions intelligentes	19
2) Du maintien ou non des sanctions.....	22
III. Recommandations	23

Auteurs du rapport

Hervé ASCENSIO

Professeur de droit public à l'Université Paris XIII (Paris-Nord)

Marc DIXNEUF

Docteur en science politique, A.T.E.R. à l'Université Paris XIII (Paris-Nord)

**Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme :
une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable**

Avant-propos

Paris, le 10 décembre

L'embargo international frappant l'Irak depuis 1990 constitue en lui-même une cause de violations systématiques des droits de l'Homme. Celles-ci sont encore aggravées par l'instrumentalisation qui en est faite par le régime de Saddam Hussein. Porteur d'effets radicalement contraires à ceux censés être recherchés par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, l'embargo a des conséquences dévastatrices pour le peuple irakien, et contribue au maintien au pouvoir d'un régime dictatorial.

La FIDH a condamné depuis 1992 le recours à de tels embargos " ayant des conséquences directes ou indirectes sur les populations civiles, qu'ils soient le fait d'un gouvernement ou de la communauté internationale, qu'ils s'appliquent indistinctement ou prévoient des mécanismes de sauvegarde humanitaire " (31ème congrès de la FIDH, 25 janvier 1992. Elle a réaffirmé à Casablanca au mois de janvier 2001 au cours de son 34ème congrès sa demande d'une levée de l'embargo contre l'Irak.

Cependant, la critique nécessaire et légitime de l'embargo ne saurait servir de prétexte pour passer sous silence la répression terrible infligée notamment à ses populations par le régime irakien lui-même en violation de ses engagements internationaux, et dont il ne faut pas occulter qu'elle a été l'une des causes de l'instauration de sanctions internationales.

Ces populations, déjà terriblement éprouvées par les privations meurtrières infligées au nom de la "communauté internationale", et par la répression criminelle d'un régime despotique, sont en outre victime des effets de l'approche unilatérale des "pro-embargo" ou des "anti-embargo", dont la conséquence première est l'immobilisme.

Pour la FIDH, construire une perspective d'amélioration de la situation - ce qui n'est certes pas facile - implique néanmoins que celle-ci soit décrite et documentée systématiquement, objectivement et dans toutes ses dimensions.

Tel est le sens de la démarche entreprise par la FIDH en allant, avec Human Rights Alliance, recueillir les témoignages des victimes du régime irakien, témoignages qui constituent la pierre angulaire du rapport intitulé "Une répression intolérable, oubliée et impunie". Celui-ci démontre l'horreur d'une répression passée largement sous silence, que continue de subir la population irakienne.

Tel est également le sens du rapport publié par la FIDH sur les sanctions, intitulé "Les sanctions contre l'Irak au regard des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, injustifiée et inacceptable". L'examen juridique démontre combien les sanctions pratiquées sont parfaitement contradictoires avec le droit international des droits de l'Homme, dont la FIDH soutient la primauté sur, en l'occurrence, le droit du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

La FIDH a demandé constamment, depuis plusieurs années, à pouvoir mener une enquête internationale sur la situation des droits de l'Homme y compris les conséquences de l'embargo, sans jamais recevoir de réponse des autorités irakiennes. Elle a réitéré en 2001 cette demande, sans davantage recevoir de réponse. La FIDH réaffirme sa disponibilité à mener une telle enquête.

En l'état, les entraves mises à une évaluation objective sur le terrain ne peuvent que justifier davantage la dénonciation de la situation des populations irakiennes. Avec pour seul objectif de relayer les appels à l'aide désespérés des victimes, de toutes les victimes.

Sidiki KABA, Président.

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

Introduction

1) Les sanctions multilatérales prises au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et qui font l'objet d'une résolution du Conseil de sécurité

Les sanctions prises à l'égard de l'Irak marquent une évolution notable dans la pratique des sanctions du Conseil de sécurité. Avant 1990, deux pays seulement ont fait l'objet de résolutions ayant pour effet un embargo économique : l'Afrique du sud¹ et la Rhodésie². Dans le cas de l'Afrique du sud, les sanctions ont été volontaires dans un premier temps et les opposants à l'apartheid les ont souhaitées. Après 1990, les sanctions ont gagné en diversité, que ce soit du point de vue des pays concernés, des objectifs recherchés ou des modalités retenues. Les pays concernés sont les suivants : Irak ; Libye ; ex-Yougoslavie ; Haïti ; Somalie ; Angola ; Rwanda ; Liberia ; Soudan ; Cambodge ; Afghanistan ; Erythrée ; Ethiopie.

Les effets des sanctions sont variables. Dans le cas de la République Fédérale de Yougoslavie, il est communément admis qu'elles ont effectivement contribué à modifier le comportement de Slobodan Milosevic, mais les effets de l'embargo économique sur la situation intérieure du pays et le niveau de vie de la population sont importants³. A l'inverse, les sanctions mises en place contre la Sierra Leone pour favoriser le retour au pouvoir du Président Kabbah étaient limitées et ce ne sont pas elles qui sont à l'origine des problèmes de faim de la population⁴. Ce ne sont pas non plus les sanctions qui ont permis le retour du chef de l'Etat.

D'une manière générale, des efforts sont faits pour adapter le régime des sanctions à l'objectif recherché. Dans le cas de l'Angola, il s'agissait de sanctionner une des parties prenantes d'un processus de paix qui ne respectait pas les accords passés. Les résolutions combinaient à la fois la mise en œuvre de sanction sur la partie du territoire angolais sous domination de l'UNITA⁵ et les pressions pour favoriser un retour à la table des négociations⁶. La Libye a fait l'objet de sanctions pour son implication dans des opérations de terrorisme international. Les résolutions 748 (1992) et 883 (1993) visent donc les postes diplomatiques et les lignes aériennes afin de casser le réseau de soutien aux groupes terroristes. L'Erythrée et l'Ethiopie ont fait l'objet d'une résolution dans le cadre du conflit qui les oppose, les sanctions ont porté uniquement sur les armements⁷. Enfin, les résolutions prises contre l'Afghanistan des Taliban avaient entre autres objectifs la sanction du non-respect des droits de l'Homme⁸.

Notes :

1. Les premières mesures à l'égard de l'Afrique du sud qui étaient considérées comme libre d'appréciation de la part des Etats sont les résolutions 181 (1962) et 182 (1963). Les sanctions contraignantes pour les Etats membres sont : 418 (1977) ; 473 (1980) ; 558 (1984) ; 591 (1986) ; 919 (1994).

2. Résolutions : 216 (1965) ; 217 (1965) ; 221 (1966) ; 232 (1966) ; 253 (1968) ; 460 (1979)

3. Christakis (T.), "Les mesures économiques, politiques et diplomatiques contre la Serbie et le Monténégro" (1992-1996), p. 117 et p. 121, dans Mehdi (R.) dir., *Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?*, Pédone, 2000. 757 (1992) ; 787 (1992) ; 820 (1993)

4. Domestici-Met (M.-J.), "La Sierra Leone", pp. 138 et p. 140, dans Mehdi (R.), *Idem*. Résolutions : 1132 (1997) ; 1171 (1998) ; 1306 (2000).

5. Résolution 864 (1993), interdit à tous les Etats : la vente ou fourniture d'armement, d'assistance militaire, de pétrole autrement que par les points d'entrée spécifiés par le gouvernement angolais.

6. Résolution 890 (1993).

7. Résolution 1298 (2000).

8. Résolution 1267 (1999), 1333 (2000)

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

2) Rappel de la situation

L'invasion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990 a entraîné une réaction quasi-immédiate de la communauté internationale. Le jour même, dans sa résolution 660 (1990), le Conseil de sécurité des Nations Unies constate " qu'il existe, du fait de l'invasion du Koweït par l'Irak, une rupture de la paix et de la sécurité internationales ". Condamnant l'invasion, il demande le retrait immédiat de l'Irak et le début de négociations avec le Koweït pour régler le différend frontalier assez ancien qui a servi de prétexte au chef de l'Etat Irakien, Saddam Hussein, pour l'invasion. Devant le refus irakien, la résolution 661 (1990) du 6 août 1990 marque véritablement le début des sanctions. Celles-ci sont d'une ampleur sans précédent : tous les Etats devront empêcher l'importation de tous produits de base et de toutes marchandises en provenance d'Irak ou du Koweït ; ils devront empêcher toute transaction faisant intervenir leurs nationaux et tout transfert de fonds destinés à favoriser le commerce avec ces Etats ; ils devront empêcher de même toute exportation à l'exception de certaines fournitures médicales et alimentaires.

L'imposition de sanctions économiques a rendu nécessaire la création d'un Comité de suivi des sanctions, établi par la résolution 661 (1990). Cet organe subsidiaire du Conseil de sécurité a pour fonction de surveiller l'application de l'embargo⁹. Son rôle a été renforcé par la résolution 670 (1990) de manière à tenir compte de certains impératifs humanitaires : sont prévues des dérogations à l'interdiction totale de transport de marchandises par aéronefs, lorsqu'il s'agit de " denrées alimentaires acheminées en raison de circonstances d'ordre humanitaire ". Le Comité des sanctions est alors chargé d'accorder au cas par cas les autorisations. Son rôle sera encore renforcé par la résolution 687 (1991) qui marque la fin du conflit armé.

A partir de cette date, on passe dans la gestion de l'après-Guerre du Golfe, marquée par une pérennisation, voire sous certains aspects une aggravation, des sanctions internationales contre le régime irakien. Il convient cependant de distinguer les mesures d'embargo explicitement établies par le Conseil de sécurité des Nations Unies et s'imposant à tous les Etats membres des Nations Unies (a), de l'établissement de zones d'exclusion aériennes et des bombardements aériens menés par certains Etats et reposant sur une interprétation contestée de certaines résolutions du Conseil de sécurité (b). En effet, les deux sont fréquemment confondus dans l'esprit du grand public lorsque l'on parle des " sanctions contre l'Irak ", alors que leur

fondement est fort différent. La confusion est cependant compréhensible car elle est largement entretenue par les Etats participant aux deux types de sanctions, de manière à justifier l'ensemble en mêlant les justifications applicables soit aux unes soit aux autres.

2.1. La pérennisation de l'embargo mis en place par les Nations Unies

Si l'embargo économique contre l'Irak est maintenu, c'est parce qu'il est destiné à garantir le respect par l'Irak de ses engagements au titre de la résolution 687 (1991). Or celle-ci avait trois objectifs principaux : l'établissement d'une frontière définitive entre l'Irak et le Koweït, l'indemnisation des dommages causés par l'Irak et le désarmement partiel de l'Irak. Parmi ces trois objectifs, seul le premier a été entièrement - et assez rapidement - atteint. En effet, la Commission de démarcation mise en place dans la résolution 687 (1991) a établi le tracé de la frontière entre l'Irak et le Koweït, lequel a été entériné par la résolution 773 (1992) du 26 août 1992. Subsistent toujours la question de l'indemnisation pour les dommages causés par l'Irak et celle du désarmement de l'Irak.

En matière d'indemnisation, le principe de réparation a été établi par le paragraphe 16 de la résolution 687 (1990) qui affirme la responsabilité de l'Irak pour l'ensemble des " dommages, y compris les atteintes à l'environnement et le gaspillage délibéré de ressources naturelles, ainsi que de tous les préjudices subis par d'autres Etats et par des personnes physiques et des sociétés étrangères, directement imputables à l'invasion et à l'occupation illicite du Koweït par l'Irak ". La résolution, acceptée par l'Irak, détermine sa responsabilité internationale et les modalités de réparation du dommage. Elle met également en place un Fonds d'indemnisation financé par l'Irak et demande au Secrétaire général de déterminer les modalités du calcul des indemnités et de règlement des litiges en cas de contestation. Ces modalités seront fixées par la résolution 692 (1991) qui établit une Commission d'indemnisation, chargée d'examiner les plaintes des particuliers, des entreprises et des Etats pour les préjudices subis à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak. La Commission d'indemnisation a connu une activité importante depuis 1991 en termes de traitement des dossiers ; mais l'indemnisation a été considérablement retardée en raison des modalités de financement du Fonds. En effet, ce financement est assuré par un prélèvement sur les exportations de pétrole que l'Irak est autorisé à faire, à titre de dérogation à l'embargo. Or, ce mécanisme de vente contrôlée par le Comité des sanctions

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

n'a été mis en place que tardivement. De ce fait, les premiers versements n'ont commencé qu'en 1997.

Le contrôle du désarmement effectif de l'Irak a été confié par la résolution 687 (1991) à une Commission spéciale des Nations Unies (UNSCOM), organe subsidiaire du Conseil de sécurité. Cette commission était chargée de procéder à l'inspection des sites irakiens et à la destruction des armes dangereuses. Ses prérogatives et missions ont été définies dans des résolutions ultérieures : les résolutions 707 (1991), 715 (1991), 1051 (1996) et 1060 (1996). Fonctionnant d'abord au moyen de visites et de commissions d'inspection, elle a fait construire en 1994 à Bagdad-même un centre de contrôle et de vérification. Outre ses tâches de destruction d'armes, elle avait mis en place un " système de contrôle et de vérification continu " extrêmement développé : inspections pour vérifier que la liste des sites à surveiller était complète, vérification des sites par les contrôleurs, examen des capteurs installés sur les différents sites. La Commission disposait également d'une surveillance aérienne grâce à un avion U2 volant à haute altitude et à des hélicoptères. Par ailleurs, la Commission avait établi un système de contrôle des importations et exportations de matières sensibles qui devait se substituer à l'embargo général lorsque celui-ci serait levé. On le voit, le régime de désarmement envisagé devait s'inscrire dans la durée, posant indirectement la question du respect de la souveraineté irakienne. Cependant, la Commission, tout en accomplissant une tâche considérable de destruction d'armements, a rencontré des difficultés importantes en raison du manque de coopération chronique du gouvernement irakien et de la découverte de stocks insoupçonnés de produits chimiques. Dans le même temps, les autorités irakiennes ont reproché à l'UNSCOM un manque d'impartialité et d'indépendance, en raison notamment de la sur-représentation de personnels d'origine anglo-saxonne. Une crise importante survint au printemps 1997, lorsque le Gouvernement irakien empêcha l'accès des inspecteurs de l'UNSCOM aux sites dits " présidentiels ". Les tensions ne cessèrent ensuite de s'amplifier, malgré des tentatives du Secrétaire général des Nations Unies pour trouver un accord entre l'O.N.U. et l'Irak. A la fin de l'année 1998, l'annonce par l'Irak de la rupture de toute coopération avec l'UNSCOM motiva le déclenchement de l'opération " Renard du désert "10. Les frappes aériennes anglo-américaines renforcèrent l'Irak dans son refus des inspections, ce qui marqua la fin du contrôle.

Compte tenu de la difficulté à atteindre les objectifs poursuivis, l'embargo a donc perduré. Toutefois, ses effets dramatiques pour les populations civiles ont conduit à envisager en parallèle un assouplissement des sanctions. Cet

assouplissement est néanmoins resté dans la logique antérieure : maintien, par principe, d'un embargo très étendu et augmentation quantitative des dérogations sous le contrôle du Comité des sanctions. La technique retenue a été la formule dite " pétrole contre nourriture ", autorisant l'Irak à vendre un certain volume de pétrole via le Comité des sanctions de l'O.N.U., en échange de produits alimentaires destinés à la population. Les produits de la vente de pétrole irakien sont placés sur un compte séquestre et sont ensuite débloqués sur autorisation du Comité des sanctions. L'intérêt du mécanisme était, en théorie, évident : les recettes seraient exclusivement utilisées pour le bien des civils et non pour réarmer l'Irak. Cette idée avait déjà été proposée à l'Irak dans les résolutions 706 et 712 (1991) mais refusée par son gouvernement. Elle a été de nouveau proposée par la résolution 986 (1995) du 15 avril 1995, laquelle n'a été acceptée par l'Irak que le 20 mai 1996 dans un Mémoire d'accord. La résolution 986 (1995) autorise l'exportation, sous des conditions strictes, de produits pétroliers pour un volume correspondant à un montant ne dépassant pas 1 milliard de dollars. Ce mécanisme a été reconduit par les résolutions 1111 et 1129 (1997). Le quota semestriel d'exportation de pétrole a été porté à 5 milliards 256 millions de dollars par la résolution 1153 (1998) du 20 février 1998. La formule " pétrole contre nourriture " a été ensuite régulièrement reconduite pour des périodes limitées permettant un réexamen de la situation par le Conseil de sécurité. Ces périodes sont généralement de six mois, mais parfois de seulement quinze jours (résolution 1275 du 19 novembre 1999), voire d'une semaine (résolution du 3 décembre 1999). Les délais courts correspondent à des périodes d'intenses négociations au sein du Conseil de sécurité pour tenter d'établir d'autres formules. Ainsi, la résolution 1284 (1999) du 17 décembre 1999 a créé un nouveau mécanisme d'inspection en matière de désarmement dénommé UNMOVIC et censé succéder à l'UNSCOM. De manière à faciliter l'acceptation des inspections par l'Irak, les sanctions ont été allégées pour des périodes de 120 jours renouvelables : les exportations de brut sont déplaçonnées ; le Comité des sanctions ne se prononce plus sur les achats de pièces détachées de l'industrie pétrolière et les contrats d'achats de produits alimentaires ou pharmaceutiques ; les vols pour la Mecque ne font plus l'objet de l'embargo aérien. L'Irak continue néanmoins de refuser toute coopération avec l'UNMOVIC. Poursuivant l'assouplissement, la résolution 1293 (2000) a porté le montant autorisé pour acheter du matériel permettant de rétablir les infrastructures pétrolières irakiennes de 300 millions à 600 millions de dollars par semestre. La réflexion au sein du Conseil de sécurité pour

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

sortir de l'impasse des sanctions porte désormais sur l'instauration de " sanctions intelligentes ", rebaptisées ensuite " sanctions ciblées "11, et très critiquées par l'Irak qui leur préfère la reconduction de la formule actuelle12. En raison de l'opposition de certains membres du Conseil de sécurité, soit Etats-Unis et Royaume-Uni, soit plus récemment Russie, aucune évolution du régime des sanctions n'a pu avoir lieu en ce sens. La résolution 1382 du 29 novembre dernier, parce qu'elle fait l'objet d'un accord entre les membres du Conseil de sécurité, permet d'envisager une évolution possible dans le second semestre 2002.

La formule " pétrole contre nourriture " permet non seulement de " répondre à titre de mesure temporaire [sic] aux besoins humanitaires du peuple irakien "13, mais aussi de financer les différentes institutions œuvrant toujours pour atteindre les objectifs posés par la résolution 687 (1991). Depuis la mise en place de la formule, le produit de la vente de pétrole irakien a été utilisé comme suit :

- Achat de " produits humanitaires " par le Gouvernement irakien : 19,563 milliards de dollars et 5,349 milliards d'euros ;
- Achat de " produits humanitaires " distribués directement par le Bureau des Nations Unies chargé du Programme Irak dans les trois provinces du Nord échappant au contrôle du Gouvernement de Bagdad : 5,768 milliards de dollars ;
- Fonds d'indemnisation des Nations Unies : 13,360 milliards de dollars ;
- Dépenses opérationnelles et administratives des Nations Unies : 855,8 millions de dollars ;
- Dépenses de fonctionnement de l'UNSCOM puis de l'UNMOVIC : 333,2 millions de dollars ;
- Frais de transport de pétrole et de produits pétroliers via la Turquie : 919,2 millions de dollars ;
- Versements au compte séquestre : 139,5 millions de dollars.

Soit un total de 37,334 milliards de dollars et 9,411 milliards d'euros14.

Dans l'attente de nouvelles solutions, l'ensemble du régime des sanctions a été reconduit pour 180 jours par la résolution 1330 (2000) du 5 décembre 2000, puis jusqu'au 3 juillet par la résolution 1352 (2001) du 1er juin 2001, puis en dernier lieu pour 150 jours par la résolution 1360 (2001) du 3 juillet 2001.

La résolution 1360 (2001) du 3 juillet 2001 a reconduit le régime pour 150 jours, la résolution 1382 (2001) du 29 novembre qui lui succède est une reconduction pour 180 jours.

Notes :

9. De tels comités avaient déjà été mis en place au moment de l'embargo décidé contre la Rhodésie du Sud en 1966 et lors de l'embargo sur les armes à l'encontre de l'Afrique du Sud en 1977. Mais, dans la période récente, la fonction des Comités des sanctions a été considérablement élargie compte tenu de l'approfondissement concomitant des sanctions. Ils ont bénéficié d'importantes délégations de pouvoir de la part du Conseil de sécurité, notamment pour ce qui concerne les dérogations pour raisons humanitaires aux sanctions, accordées au cas par cas par ces Comités lorsque le principe en est prévu dans les résolutions du Conseil de sécurité.

10. Voir *infra*, introduction, B.

11. Voir *infra*, II. 2.

12. Voir notamment *Le Monde* du 21 juin 2001 (" L'Irak et l'illusion des sanctions intelligentes "), *The Economist* du 7 juillet 2001 (" Smart Exit "), *Courrier international* du 12 juillet 2001 (article traduit de *Al Hayat*).

13. Rés. C.S. 986 (1995).

14. *Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 5 de la résolution 1360 (2001)*, Doc. N.U., S/2001/919, 28 septembre 2001, Annexe I.

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

2.2. Les zones d'exclusion aérienne et les bombardements aériens

L'établissement de zones d'exclusion aérienne dans l'espace aérien irakien ne repose sur aucune disposition expresse d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il existerait néanmoins, selon les Etats ayant proclamé ces zones et œuvrant en pratique pour les faire respecter, une " habilitation implicite " du Conseil de sécurité. Une telle théorie peut très difficilement être soutenue en droit ; elle a néanmoins été accueillie avec une relative bienveillance à une certaine époque, pour des motifs mêlant éthique et politique.

Le facteur déclencheur a été l'opération " Provide Comfort " mise en place par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France en avril 1991 pour protéger les populations kurdes du nord de l'Irak. L'opération s'appuie officiellement sur la résolution 688 (1991) du Conseil de sécurité ; mais celle-ci ne fournit en réalité pas d'habilitation juridique expresse pour ce faire. Il s'agit seulement d'une recommandation, par laquelle le Conseil de sécurité " condamne la répression des populations civiles irakiennes dans de nombreuses parties de l'Irak, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde " (§ 1), " exige que l'Irak [...] mette fin sans délai à cette répression " (§ 2), " insiste pour que l'Irak permette l'accès immédiat des organisations humanitaires internationales " (§ 3). Les passages les plus ambigus concernent la référence à une menace contre la paix et la sécurité internationale en raison de la crise humanitaire et l'appel lancé " à tous les Etats membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ces efforts d'assistance humanitaire " (§ 6). Pourtant, pour qu'il y ait habilitation juridique à l'emploi de la force, il faut normalement une mention expresse et que la résolution soit prise dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ce qui n'est pas le cas de la résolution 688 (1991). A l'époque, il n'y a cependant guère eu de contestation de la légitimité de l'intervention occidentale au Kurdistan irakien, en raison de la répression sanglante dont les populations civiles étaient à cette époque victimes de la part du Gouvernement irakien. La zone d'exclusion aérienne alors mise en place a permis l'accès des associations humanitaires au territoire irakien et la protection des populations contre les bombardements aériens gouvernementaux. Ceci est apparu par la suite comme le premier exemple d'une autorisation implicite de recourir à la force, en raison de la mention d'une menace contre la paix et la sécurité internationales dans la résolution. Mais cette interprétation est très contestée. La plupart des juristes continuent à penser qu'une autorisation explicite est nécessaire pour justifier, en droit, le recours à la force.

Les zones d'exclusion aérienne ont par la suite été étendues, de manière unilatérale, par les mêmes Etats, dans la partie nord et la partie sud de l'Irak, couvrant actuellement environ 65% de l'espace aérien irakien (au-delà du 36ème parallèle au nord - depuis juin 1991 - et en deçà du 32ème parallèle au sud - depuis août 1992). L'objectif officiel est la protection des populations kurdes au nord et des populations chiites et minoritaires au sud, toutes victimes de la répression du Gouvernement irakien. Très présente à l'origine dans la protection des populations kurdes, la France a cessé de prendre part aux missions de surveillance dans la zone nord le 1er janvier 1997. Elle a mis un terme à tout type de participation fin 1998.

Entre 1991 et 1998, des accrochages avec des avions irakiens ou des tirs de DCA ont conduit sporadiquement à des tirs de missiles en réponse. L'opération " Renard du désert ", déclenchée par les forces armées anglo-américaines le 16 décembre 1998 et qui a duré quatre jours, a été d'une toute autre ampleur. Elle a été présentée comme relevant d'une approche unifiée de l'ensemble des sanctions. En effet, il s'agirait, selon les deux Etats concernés, d'une réaction légitime au non-respect par l'Irak de ses engagements au titre de la résolution 687 (1991). Cette dernière mettant en place un cessez-le-feu sous condition, l'attitude irakienne de refus de coopérer avec les Nations Unies est interprétée par eux comme une rupture du cessez-le-feu. Par conséquent, on reviendrait à la situation juridique antérieure à la résolution 687 (1991), à savoir l'autorisation de recourir à la force contre l'Irak donnée par la résolution 678 (1990). Dès lors, les Etats-Unis et le Royaume-Uni seraient habilités à s'ériger en défenseurs de la légalité internationale, y compris par l'usage de la force armée.

Il importe de souligner que cette analyse ne tient pas juridiquement. En effet, l'autorisation de recourir à la force donnée par la résolution 678 (1990) était liée à l'annexion du Koweït et non à des conditions - définies postérieurement - de désarmement de l'Irak. De plus et surtout, tout recours à la force est considéré comme illicite à défaut d'une habilitation expresse donnée par le Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII de la Charte. L'interprétation extensive d'anciennes résolutions des Nations Unies par certains Etats pour justifier une violation du droit international n'est guère convaincante. De manière plus inquiétante, elle engendre une confusion considérable en présentant l'emploi unilatéral de la force comme une méthode légitime destinée à faire respecter un objectif des Nations Unies, ce qu'elle n'est pas.

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

Par ailleurs, les forces anglo-américaines ont procédé à des frappes aériennes sur l'Irak en invoquant la notion de légitime défense, donc de manière clairement indépendante de toute activité des Nations Unies, et ce de façon très contestable. Le premier cas remonte à avril 1993, après une tentative d'assassinat du président Georges Bush au Koweït. Les seules forces américaines bombardèrent le quartier général des services secrets irakiens à Bagdad. Après l'opération " Renard du désert ", les anglo-américains ont considérablement étendu le champ des réponses aux violations des zones d'exclusion aériennes - lesquelles ont aussi augmenté. Ils se réservent depuis 1999 la possibilité de frapper non seulement les sites militaires d'où partent des attaques contre les avions anglo-américains, mais également, de manière préventive, divers sites militaires et des radars. Les frappes peuvent viser des cibles situées au-delà des territoires terrestres correspondant aux zones d'exclusion aériennes.

Ces pratiques unilatérales ont opéré un découplage entre les méthodes et les objectifs. On pouvait penser que la méthode de l'embargo économique était destinée à atteindre l'objectif du désarmement et de l'indemnisation. Par ailleurs, la méthode des zones d'exclusion aérienne était destinée à atteindre l'objectif de la protection des populations civiles - et corrélativement de la diminution de l'emprise du régime de Saddam Hussein sur certaines parties du territoire irakien. La première catégorie d'objectifs était clairement présentée comme relevant des Nations Unies, la seconde catégorie, plus implicitement, comme relevant d'une politique " humanitaire " des puissances occidentales tolérée par les Nations Unies. Les frappes aériennes ont brouillé ces distinctions. L'embargo économique peut apparaître aussi bien comme une méthode destinée à renverser le régime de Saddam Hussein, ce qu'il n'était pas censé être, et les interventions militaires occidentales comme une méthode destinée à désarmer l'Irak, ce qu'elles n'étaient pas censées être non plus. La confusion sur les méthodes et les objectifs ne peut dès lors manquer d'entretenir des doutes encore plus graves au sein des opinions publiques : les méthodes des Nations Unies ne serviraient-elles pas les objectifs des puissances occidentales autant que les méthodes des puissances occidentales prétendent servir les objectifs des Nations Unies ?

Dans le cadre de ce rapport, seule sera évoquée la question de la compatibilité de ces politiques de sanctions avec les droits de l'Homme. On constatera que les violations des droits de l'Homme en résultant (I) rendent nécessaires une réévaluation des sanctions contre l'Irak (II).

I. Les violations des droits de l'Homme résultant des politiques de sanctions

1) Dégradation des conditions de vie de la population irakienne et violations des droits de l'Homme

Depuis près de 10 ans, des sanctions internationales globales et un embargo économique frappent de plein fouet le peuple irakien. La dégradation des conditions de vie de la population irakienne à la suite de l'imposition des sanctions contre l'Irak n'est pas contestable. Elle a été longuement étudiée par différentes organisations non gouvernementales et par les institutions des Nations Unies elles-mêmes¹⁵, sans que les statistiques avancées aient fait l'objet de contestations sérieuses. Tous les rapports publiés par les organisations internationales s'accordent pour relever la dégradation catastrophique des conditions de vie des Irakiens, ainsi que la désagrégation du tissu économique, social, et culturel du pays. Selon un rapport conjoint de l'UNICEF, l'OMS, et la FAO daté de 1995, environ 4 millions de personnes dépendaient entièrement du rationnement fourni par l'Etat, et un million de personnes risquaient de se retrouver en situation de famine.

C'est dans ce contexte que fut adoptée en 1995 la résolution 986 du Conseil de sécurité des Nations Unies, dite " pétrole contre nourriture ". Les sommes engendrées par la vente du pétrole sont déposées sur un compte spécial des Nations-Unies et servent pour 53% à payer des importations irakiennes (nourriture, médicaments, et certains besoins civils), 13% pour les trois départements du nord qui échappent au contrôle du gouvernement central, le reste étant utilisé pour les fonds de compensation aux victimes de la guerre avec le Koweït (30%), et pour les divers frais afférents aux dépenses liées à l'embargo et au fonctionnement des Nations Unies¹⁶.

Si l'application de cette résolution a apporté une certaine amélioration par rapport à la situation humanitaire et sanitaire en Irak, et tout particulièrement dans les régions kurdes qui échappent au contrôle du gouvernement de Bagdad, elles demeurent largement insuffisantes pour répondre aux énormes besoins humanitaires du peuple irakien ; le mécanisme de contrôle du Comité des sanctions de l'ONU implique souvent une obstruction et des délais trop importants dans l'approbation des contrats, mais surtout, les résolutions se limitent à une logique d'assistance humanitaire et ne prévoient aucune disposition en réponse

aux besoins d'investissement pour entretenir et reconstruire les infrastructures économiques et sociales en ruine, et pour rétablir les activités de production dans le pays. Ainsi, le programme ne permet pas d'assurer à titre d'exemple de l'argent pour la réhabilitation du système d'eau potable, des égouts, du secteur de l'électricité, ou encore pour entreprendre la reconstruction et la modernisation des hôpitaux. Dans un rapport, le secrétaire général des Nations-Unies lui-même soulignait que la gravité de la situation était telle que, même si le plafond des 5,2 milliards de dollars était atteint, cette somme " serait insuffisante pour répondre à tous les besoins humanitaires du peuple irakien "¹⁷.

La situation est particulièrement alarmante en ce qui concerne le droit à la santé.

Avant 1991, environ 97% de la population urbaine et 78% des habitants des zones rurales bénéficiaient de soins de santé. Un système national de protection sociale était en place pour aider les orphelins ou les enfants handicapés et apporter un soutien aux familles les plus pauvres. A l'heure actuelle, suivant le Comité International de la Croix-Rouge, les 130 hôpitaux de l'Irak sont dans un état déplorable car ils ne sont plus entretenus depuis que l'embargo a été imposé, et manquent en matériel de première nécessité. De plus, les normes thérapeutiques se sont fortement dégradées en raison du manque de littérature médicale et de formation¹⁸. Selon une enquête menée par l'UNICEF en août 1999, dans le sud et dans le centre du pays (où vit 85% de la population), la mortalité des enfants de moins de cinq ans est passée de 56 décès pour mille naissances vivantes en 1984-1989 à 131 décès pour mille naissances vivantes en 1994-1999. Selon la même enquête, la mortalité infantile qui s'élevait à 47 décès pour 1000 naissances vivantes pendant la première période, a atteint 108 décès pour 1000 naissances vivantes pendant la seconde¹⁹. Selon le FNUAP (Fond des Nations-Unies pour la population), le taux de mortalité maternelle est passé de 50 pour 100 000 en 1989 à 117 pour 100 000 en 1997. Les cas d'insuffisance pondérale à la naissance ont augmenté de 4% en 1990 pour se situer en 1997 à environ 1/4 des naissances déclarées, essentiellement à cause de la malnutrition maternelle. Le Rapport sur la santé dans le monde classe l'Irak parmi les pays à taux de mortalité élevé pour les enfants et adultes²⁰.

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

Sur cette question, on peut aussi citer le rapport du 16 janvier 2001 du nouveau rapporteur spécial pour l'Irak de la Commission des droits de l'Homme²¹. Ce rapport, qui se fonde notamment sur les données de l'UNICEF, marque une inflexion sensible de la position de cet organe à propos des sanctions économiques et des violations des droits économiques et sociaux de la population.

La situation socio-économique est également dramatique en Irak.

L'ensemble des sommes reçues à travers le programme " Pétrole contre nourriture " correspond à environ 300 dollars par personne et par an, ce qui place l'Irak parmi les pays les plus pauvres de la planète. D'autant plus que cette somme est supposée couvrir également les dépenses civiles, comme l'éducation, l'entretien des infrastructures, ou encore les communications. Les infrastructures, vieilles de quinze ans, se dégradent inexorablement ; les centrales électriques sont incapables de répondre aux besoins du pays, et les coupures d'électricité détruisent fréquemment les stocks de nourriture des entrepôts frigorifiques²². C'est tout le tissu social du pays qui se détériore ; les écoles se vident, les universités voient leur niveau chuter et l'analphabétisme progresse. On évalue à 30% le pourcentage des enfants qui ont abandonné l'école, alors que le système d'enseignement public de qualité couvrait, dans les années 80, tout le territoire. Une grande majorité d'étudiants sont incapables de trouver un travail qui corresponde à leur formation, situation qui pousse de nombreux jeunes à s'exiler, avec des conséquences désastreuses à long terme pour la reconstruction du pays²³.

L'impact désastreux de l'embargo économique sur la population irakienne est essentiellement dû à sa globalité et sa durée sans précédent. Il est également dû au fait que le régime des sanctions empêche la reconstruction du pays, complètement détruit après les conséquences dévastatrices de la Guerre du Golfe.

Dans le rapport qu'il a présenté au Conseil de sécurité sur l'exécution de la phase VII du programme " pétrole contre nourriture ", le Secrétaire général des Nations Unies mentionne les effets négatifs à long terme de l'embargo dont il estime qu'il constitue la difficulté la plus grande à laquelle des personnes innocentes continueront de se heurter des années, sinon des générations durant, et qui, à ce titre, exigent selon lui des mesures correctives. Le Secrétaire général déclare également que " dans le cas de l'Irak, un régime de sanctions qui a parfaitement rempli sa mission pour ce qui est du désarmement a en revanche été tenu pour

responsable, certes involontaire, de l'aggravation d'une crise humanitaire ; je suis profondément affligé par les souffrances que continue de subir le peuple irakien et j'espère que les sanctions qui ont été décidées à l'encontre de l'Irak pourront être levées dans un avenir proche. Encore faut-il que nous trouvions le moyen d'inciter le gouvernement irakien à appliquer les résolutions du Conseil de sécurité (...) "²⁴.

Au regard de ces informations, il est établi que cet embargo a entraîné des violations très graves des droits économiques et sociaux des Irakiens.

Ceci étant, l'analyse de la situation humanitaire en Irak depuis l'imposition des sanctions économiques par les Nations Unies ne résout pas *ipso facto* la question des responsabilités s'agissant des violations des droits de l'Homme découlant des sanctions. Certes, il est possible de mentionner certains droits internationalement reconnus et de constater que l'on a assisté à une dégradation progressive de la concrétisation de ces droits. Un tel recul peut apparaître comme une violation si l'on se place du point de vue des droits subjectifs appartenant aux individus et si l'on considère que ces droits génèrent des obligations de tous envers l'ensemble des individus bénéficiaires. Il n'y a alors aucune difficulté à conclure à la violation de toute une série de droits économiques, sociaux et culturels tels que reconnus par les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme :

- droit à la santé ;
- droit à l'éducation ;
- droit à l'alimentation ;
- droit à la sécurité sociale ;
- droit à un niveau de vie suffisant, incluant l'alimentation, l'habillement et le logement ;
- droit au travail ;
- droit à un niveau de vie décent ;
- droits spécifiques de l'enfant et de la femme ;
- droit à la vie.

Pourtant, du point de vue du droit objectif, l'existence d'une violation des droits de l'Homme dépend surtout de la possibilité d'en attribuer la responsabilité à un sujet de droit. Or, c'est ici qu'apparaissent des difficultés importantes.

Notes :

15. Le site internet du *Monde diplomatique* offre une sélection intéressante d'extraits de ces rapports (www.monde-diplomatique.fr/cahier/Irak/ong-embargo).

16. Voir Alain Gresh, *Lente agonie en Irak*, Manière de Voir (Le Monde Diplomatique), janvier-février 2000, p. 63.

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

17. Review and Assessment of the Implementation of the Humanitarian Program Established Pursuant to Security Council, Resolution 986 (December 1996-November 1998), Security Council, United Nations, New York, 28 April 1999.
18. Commission des Droits de l'Homme, Rapport présenté par le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'Homme en Irak, M. Andreas Mavromatis, le 16 janvier 2001, E/CN.4/2001/42.
19. *Rapport de l'UNICEF sur l'Irak*, 1999.
20. Voir Commission des droits de l'Homme, op. cit.
21. Doc. N.U. E/CN.4/2001/42, §§ 15-17.
22. Voir Alain Gresh, op.cit, p. 63.
23. Témoignage de Dennis Halliday, ancien responsable du programme humanitaire de l'ONU pour l'Irak. Il a démissionné en 1998 de ses fonctions pour protester contre les sanctions. Voir Dennis Halliday, *Guerre non déclarée contre l'Irak*, Manière de Voir (Le Monde Diplomatique), Novembre-décembre 2000, p. 69.
24. Commission des Droits de l'Homme, op. cit.

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

2) Complexité de la recherche des responsabilités

Tout l'enjeu du mécanisme d'imputation, c'est-à-dire de la recherche des responsabilités, est de déterminer, parmi le nombre infini des causes d'une situation, quelles sont les actions spécifiques qui ont été décisives et pour lesquelles leur auteur mérite d'être sanctionné. Il revient à chaque système juridique d'élaborer les règles permettant de préciser ces deux points. Or, le cas des sanctions contre l'Irak est un cas difficile. Ce n'est peut-être pas un cas difficile pour ceux qui se placent sur le terrain de la politique internationale ou de la défense d'intérêts partisans. Mais du point de vue du droit international, c'est un cas difficile.

Il se trouve que, pour des raisons de technique juridique, l'imputation à des Etats envisagés ut singuli est infiniment plus simple à réaliser que l'imputation aux Nations Unies (ou aux Etats envisagés comme membres de l'Organisation). On se trouve donc face à de sérieuses difficultés juridiques pour tous les cas où les actes lésant les populations irakiennes paraissent résulter d'une activité " sous mandat " des Nations Unies. Lorsqu'il s'agit d'une activité hors mandat, ou d'une activité qui peut être détachée du mandat, la recherche des responsabilités est plus aisée. C'est la raison pour laquelle sera envisagée tout d'abord la responsabilité des Etats, puis celle des Nations Unies.

2.1. La responsabilité des Etats

a/ La responsabilité des Etats agissant hors mandat des Nations Unies en Irak

Les interventions armées sur le territoire irakien, sous la forme de bombardements aériens, sont soumises, comme toute intervention de ce type, au respect du droit international humanitaire. Si l'infraction pénale d'agression armée n'a pas encore été définie avec suffisamment de précision en droit international, tel n'est pas le cas des infractions relatives à la conduite des hostilités et notamment la nécessité de prendre pour cible uniquement des objectifs militaires. Si tel n'est pas le cas, ou si les objectifs sont légitimes mais les dommages collatéraux occasionnés sont clairement disproportionnés par rapport à l'avantage militaire escompté, alors la responsabilité des individus peut être engagée. De même, la responsabilité des Etats peut être engagée selon les mécanismes du droit international général.

b/ La responsabilité de l'Irak

Dans la chaîne de la causalité qui mène à la dégradation des conditions d'existence de la population irakienne, le Gouvernement irakien est clairement présent à deux moments. Le premier est celui de l'invasion du Koweït, qui explique le déclenchement des sanctions ; le second est celui de l'après-guerre du Golfe et de la gestion de l'aide humanitaire. On s'intéressera ici uniquement au second moment, sachant que la responsabilité encourue par l'Irak au titre de l'invasion du Koweït et de la guerre du Golfe a été réglée par la mise en place de la Commission de compensation²⁵. Le mécanisme est financé pour l'essentiel par la formule " pétrole contre nourriture " et est donc dépendant du maintien de l'embargo. Néanmoins, d'autres formes de financement pourraient être envisagées et, surtout, l'activité de cette commission est de nature essentiellement transitoire. On pourrait d'ailleurs exiger qu'elle parvienne désormais rapidement au terme de son activité et qu'un règlement financier global ait lieu.

Pour une éventuelle responsabilité irakienne liée à des activités intervenues postérieurement à la guerre du Golfe, il s'agit d'analyser la façon dont le régime des sanctions est mis en œuvre par le Gouvernement irakien sur son territoire. Force est de constater que les autorités irakiennes ont aggravé les effets de l'embargo ou l'ont utilisé à leur profit. Ces actions du Gouvernement irakien sont certes intervenues postérieurement aux actions des Nations Unies et à l'intérieur du cadre fixé par elles. Mais ceci n'exclut nullement que l'Irak soit tenu pour responsable des actions qui peuvent en elles-mêmes être qualifiées de violations des droits de l'Homme.

La situation des droits de l'Homme en Irak a été un sujet de préoccupation constant depuis 1991. Depuis cette date, la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies a adopté chaque année une résolution condamnant l'Irak²⁶. Elle a également nommé en 1991 un rapporteur spécial sur l'Irak, M. Max van der Stoep, remplacé en 2000 par M. Andreas Mavrommatis. Les deux rapporteurs spéciaux se sont penchés sur la gestion de l'aide par l'Irak.

Dans son rapport en date du 10 mars 1998, le rapporteur spécial faisait part d'informations " selon lesquelles des conséquences de l'embargo sont plus sévères pour les personnes qui appartiennent à des minorités ethniques et religieuses, et qu'il existe en ce qui concerne la répartition officielle des ressources limitées disponibles, une discrimination entre zones rurales et zones urbaines ainsi que, dans le sud du pays, à l'encontre des populations des

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

Marais ²⁷. Dans le rapport du 26 février 1999, un élément important était souligné : le fait que l'accès aux rations alimentaires est subordonné par les autorités irakiennes à l'obtention d'un certificat faisant état d'une résidence depuis six mois. Compte tenu de la pratique des déplacements forcés de populations dans certaines zones du pays, il en résulte une violation des droits des populations ainsi discriminées²⁸.

Tenant compte de ces éléments, la Commission des droits de l'Homme, dans sa résolution 1998/65, demandait notamment au Gouvernement irakien de veiller à une distribution équitable et sans discrimination des denrées alimentaires et de coopérer avec les organismes humanitaires internationaux à cette fin (point m). De telles demandes ont été réitérées dans les résolutions suivantes : résolution 2000/17 du 18 avril 2000 (points j et k du paragraphe 3) ; résolution 2001/14 du 18 avril 2001 (points k et l du paragraphe 4). Indiscutablement, la discrimination dans la distribution de l'aide est une violation des droits de l'Homme imputable à l'Irak.

En matière de droits économiques et sociaux, le constat est plus délicat à établir. Dans son rapport de 1998, le rapporteur spécial relevait certains aspects de la politique du Gouvernement irakien dans la période 1991-1996 susceptibles d'engager sa responsabilité :

" 43. Depuis l'imposition de sanctions internationales en août 1990, le Gouvernement irakien a décidé de ne pas profiter des résolutions 706 (1991) et 712 (1991) du Conseil de sécurité, qui avaient été adoptées quelques mois après que la communauté internationale avait reconnu les besoins précis de la population irakienne ; ces résolutions du Conseil de sécurité autorisaient l'Irak à vendre pour une valeur de 1,6 milliards de dollars de pétrole par trimestre en vue d'importer des produits à titre humanitaire. Or le Gouvernement a décidé de s'en remettre entièrement à la production interne pour répondre aux besoins humanitaires de sa population - préférant laisser souffrir des innocents tandis qu'il manœuvrait pour obtenir la levée des sanctions.

(...)

46. Le 14 avril 1995, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 986 (1995), qui réaffirmait, en l'élargissant, l'option exprimée par la formule 'du pétrole pour des vivres', destinée à répondre aux besoins humanitaires de la population irakienne. Toutefois, en raison des attermoissements de l'Irak, c'est seulement le 20 mai 1996 qu'a été signé entre le

Gouvernement irakien et l'Organisation des Nations Unies un mémorandum d'accord pour l'application de cette résolution, c'est-à-dire plus d'un an après l'adoption de celle-ci. "

De plus, certains des dysfonctionnements constatés dans l'application du régime des sanctions depuis 1996 seraient également imputables à l'Irak. Ainsi :

" 70. Le Rapporteur spécial a conscience de la lenteur des procédures de l'ONU relatives à la gestion des contrats d'achat, mais le Gouvernement irakien a de son côté la responsabilité de faciliter le processus d'approbation. (...)

72. Le Rapporteur spécial note qu'au lieu de saisir chaque occasion propre à faciliter l'exécution du plan de distribution afin d'alléger les souffrances de la population irakienne, le Gouvernement irakien s'emploie à argumenter sur les procédures.

(...)

75. Le Rapporteur spécial note que le Gouvernement irakien invoque systématiquement la dégradation de l'infrastructure du pays pour échapper à ses obligations en matière économique, sociale et culturelle, mais que cependant, dans sa réponse au rapport du Secrétaire général daté du 1er février 1998, ce même gouvernement a néanmoins rejeté la plupart des propositions du Secrétaire général concernant des projets relatifs à différents domaines : santé, alimentation, agriculture, approvisionnement en eau, hygiène, éducation, réinstallation, déminage, et équipement électrique. Le refus de coopérer à l'élaboration d'un plan de distribution, d'adopter une planification continue et d'assurer des ventes ininterrompues de pétrole, tout cela contribue à compromettre l'application effective des dispositions du programme 'du pétrole pour des vivres', au détriment de ceux qui souffrent. "

Ces éléments devraient conduire à nuancer les accusations contre les Nations Unies à propos de la violation des droits économiques et sociaux de la population irakienne. Dans le même temps, il serait paradoxal de faire peser sur l'Irak l'entière responsabilité de ces violations, alors que le contexte a été largement créé par les Nations Unies. D'ailleurs, l'approche du nouveau rapporteur spécial de la Commission des droits de l'Homme paraît moins exclusivement centrée sur la responsabilité irakienne. En effet, dans son rapport du 16 janvier 2001, il souligne la nécessité d'analyser l'embargo économique dans son ensemble et d'inclure des statistiques sur les conséquences des sanctions. De même, il conclut en

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

notant la position exprimée par la Sous-Commission des droits de l'Homme en faveur de la levée totale des sanctions²⁹.

2.2. La responsabilité de l'Organisation des Nations Unies et/ou de ses membres

La principale difficulté consiste à faire apparaître les principes juridiques applicables en matière de sanctions économiques. En effet, il n'existe aucune disposition dans la Charte ni aucun autre texte international réglementant l'utilisation des sanctions. Les articles 39 et suivants laissent au Conseil de sécurité des Nations Unies un pouvoir discrétionnaire apparemment absolu pour adopter toute mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Qui plus est, l'article 103 de la Charte pourrait étendre ce pouvoir discrétionnaire bien au-delà du droit de la Charte. En effet, il dispose que " [e]n cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ". Dès lors, l'existence même d'obligations juridiques en matière de sanctions qui pèseraient sur les Nations Unies ou sur ses Etats membres est incertaine. Pourtant, une étude attentive du système juridique international permet de faire apparaître certains principes juridiques devant être respectés, et ce dans le droit fil de la doctrine de la FIDH concernant la primauté des droits de l'Homme sur, en l'occurrence, le droit du maintien de la paix et de la sécurité internationale³⁰

L'une des réflexions les plus intéressantes menées sur les principes juridiques applicables en matière de sanctions économiques est celle du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son observation générale n° 8 (1997) en date du 12 décembre 1997³¹. Elle est complétée par les travaux d'autres organes internationaux et par des analyses doctrinales. Ces travaux permettent d'affirmer l'existence d'obligations juridiques (a) et de préciser leur contenu (b).

a/ Existence d'obligations juridiques

Il est possible d'appliquer les normes internationales de protection des droits de l'Homme en cas de recours à des sanctions économiques. Une telle affirmation n'allait pas nécessairement de soi. Le Comité fournit à cet égard deux arguments importants. Selon le premier :

" 1. (...) Le Comité ne remet nullement en cause la nécessité d'imposer des sanctions dans des cas appropriés, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou d'autres

instruments internationaux pertinents. Cependant, les dispositions de la Charte qui se rapportent aux droits de l'Homme (articles premier, 55 et 56) doivent être considérées comme entièrement applicables en la matière. "

La référence aux articles 55 et 56 permet de contrebalancer un éventuel argument relatif à l'article 103 de la Charte des Nations Unies et qui permettrait de faire prévaloir le droit de la Charte (et donc les mesures décidées par le Conseil de sécurité) sur l'ensemble des conventions relatives aux droits de l'Homme. Une telle interprétation de la Charte n'est pas tenable pour deux raisons. Tout d'abord, le Conseil de sécurité reste tenu d'agir dans le respect du droit international général. Or, il existe des obligations minimales dans le droit coutumier, dont certaines ayant la valeur de jus cogens. On peut évoquer notamment le respect du droit à la vie. De plus, et comme le souligne le Comité, dans le droit de la Charte lui-même, il existe des références au respect des droits de l'Homme, qui s'imposent de ce fait tout autant au Conseil de sécurité.

Le second argument, plus délicat, concerne l'applicabilité du Pacte international sur les droits économiques et sociaux lui-même :

" 7. De l'avis du Comité, les dispositions du Pacte, qui se retrouvent presque toutes dans d'autres traités relatifs aux droits de l'Homme ainsi que dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, ne peuvent pas être considérées comme inopérantes, ni, en aucun cas, comme inapplicables pour la simple raison qu'il a été décidé que des considérations relatives à la paix et à la sécurité internationales justifiaient l'imposition de sanctions. De même que la communauté internationale exige que l'Etat visé respecte les droits civils et politiques de ses citoyens, l'Etat en question et la communauté internationale elle-même doivent tout mettre en œuvre pour protéger ne serait-ce que l'essentiel des droits économiques, sociaux et culturels des personnes de cet Etat qui sont touchées (...).

8. Si cette obligation de chaque Etat découle de l'engagement d'encourager le respect des droits de l'Homme, énoncé dans la Charte des Nations Unies, il faut rappeler aussi que chaque membre permanent du Conseil de sécurité a signé le Pacte, bien que deux (la Chine et les Etats-Unis) ne l'aient pas encore ratifié. Et, à tout moment, la plupart des membres non permanents sont parties au Pacte. (...) Lorsque l'Etat concerné [par les sanctions] est aussi un Etat partie, il incombe doublement aux autres Etats de respecter les obligations pertinentes et d'en tenir compte. Si des sanctions

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

étaient imposées à des Etats qui ne sont pas parties au Pacte, les mêmes principes s'appliqueraient de toute façon étant donné la situation des droits économiques, sociaux et culturels des groupes vulnérables qui font partie intégrante du droit international général, comme en témoignent, par exemple, la ratification quasi universelle de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'état de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. "

Le Pacte serait donc applicable, ou tout au moins celles de ses dispositions reflétant le droit international coutumier.

b/ Contenu des obligations

Sur le fondement du raisonnement présenté ci-dessus, le Comité estime que les obligations juridiques découlant des textes internationaux sont de deux ordres. D'une part, il existe une obligation pour l'Etat qui est la cible des sanctions d'agir " au maximum de ses ressources disponibles " pour s'assurer du respect des droits économiques, sociaux et culturels. D'autre part - élément qui nous intéresse davantage ici -, il existe une obligation pesant sur ceux qui imposent les sanctions d'élaborer un régime de sanctions approprié³². Cette obligation constitue une obligation de comportement : la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels doit rester un objectif quelles que soient les circonstances.

Cette analyse peut tout de même paraître un peu décevante. En effet, l'attribution d'une responsabilité aux Nations Unies ou à ses membres sur ce fondement reste on ne peut plus incertaine, faute du moindre précédent en ce sens et du manque de précision de l'obligation mentionnée. A tout le moins, on peut s'appuyer sur cette obligation pour exiger une réévaluation de la politique des sanctions contre l'Irak par les Nations Unies au vu des effets désastreux de l'embargo sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels de la population irakienne, se traduisant par un recul durable et non temporaire du niveau de protection.

De plus et surtout, on peut aller un peu au-delà de la position du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Il est en effet possible d'évoquer certains principes généraux du droit international, qui pourraient être applicables au cas des sanctions économiques comme à d'autres domaines du droit international. Il s'agit des principes de nécessité et de proportionnalité³³. On relèvera que ce dernier principe est également essentiel en matière de contre-mesures, lesquelles constituent une forme de sanction décentralisée de l'illicite en droit international. Dans ce contexte, il existe même une jurisprudence déjà importante. A fortiori ce

principe devrait-il être applicable lorsque l'on est face à une forme plus centralisée de sanction, à savoir les mesures prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies. En raison de leur ampleur et de leur durée, les sanctions paraissent aujourd'hui disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis, lesquels ne sont pour l'essentiel nullement atteints³⁴.

Notes :

25. Voir *supra*, introduction.

26. Résolutions E/CN.4/RES/1991/74, 1992/71, 1992/60, 1993/74, 1994/74, 1995/76, 1996/72, 1997/60, 1998/65, 1999/14, 2000/17, 2001/14.

27. Doc. N.U. E/CN.4/1998/67, § 69.

28. Doc. N.U. E/CN.4/1999/37, § 33.

29. Doc. N.U. E/CN.4/2001/42, §§ 10-21.

30. L'article 103 pose en effet le principe de primauté de la Charte, le respect des droits de l'Homme figurant parmi les principaux objectifs de celle-ci (Articles 1.3, 55 et 56).

31. Doc. O.N.U., E/C.12/1997/8.

32. *Ibid.*, §§ 10-14.

33. Voir not. W. Michael Reisman et Douglas L. Stevick, " The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes ", E.J.I.L., vol. 9, 1998, n° 1, pp. 128-131.

34. Voir *supra*, introduction, et *infra* II, 2.

II. La réévaluation des sanctions contre l'Irak

Bien que la résolution 1382 (2001) permette d'envisager un accord entre ses pays membres³⁴, l'absence de consensus fort au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies n'a pas encore permis de faire aboutir la réflexion sur la réévaluation des sanctions. Le débat s'est progressivement focalisé autour du concept de " sanctions intelligentes " et concerne pour l'essentiel les Etats et les Nations Unies (1). Une telle approche paraît tout à fait insuffisante car elle part du présupposé que les sanctions doivent seulement être adaptées. Le débat devrait être plus vaste et porter sur le maintien ou non des sanctions. L'analyse de la situation et les principes dégagés précédemment pourraient alors conduire à une autre solution (2).

1) Les " sanctions intelligentes "

La notion de sanction intelligente, telle qu'elle apparaît au premier plan des négociations en cours au sein du Conseil de sécurité en mai 2001, sert à qualifier une sanction économique généralisée qui touche les dirigeants du pays concerné par la mesure, mais qui ne porte pas atteinte au bien être de la population et qui ne pénalise pas les pays voisins en limitant leurs échanges. La sanction économique intelligente ne doit perturber ni la micro-économie locale, ni les équilibres commerciaux régionaux, tout en permettant d'atteindre les objectifs fixés. Elle doit par conséquent permettre d'esquiver l'instrumentalisation des sanctions par le régime.

1.1. Apparition du débat

Le débat sur les sanctions intelligentes est lié au processus de négociation permanent au sein du Conseil de sécurité³⁵, lui-même soumis à diverses tensions : tensions entre les Etats membres ; tensions entre des représentants de l'O.N.U. et l'Irak ; tensions entre l'Irak et certains pays membres du Conseil. Il est acquis que ces sanctions ont pour objectif d'épargner les populations civiles. Ceci étant, ce n'est pas ce seul résultat escompté qui peut conduire un Etat ou une organisation à redéfinir le régime des sanctions. L'usage des " sanctions intelligentes " est lié aux intérêts de ceux qui les défendent.

Pour le Secrétaire général, l'un des principaux handicaps des sanctions " normales " est de porter préjudice à l'O.N.U. à cause de la situation humanitaire en Irak. Cette nouvelle

forme de sanctions doit donc permettre de préserver la légitimité d'action des Nations Unies et du Conseil de sécurité. Il s'agit pour le Secrétaire général d'élaborer une doctrine politiquement et moralement acceptable³⁶. Dans ses rapports annuels sur l'activité de l'Organisation, le Secrétaire général reprend, précise et adapte cette notion à partir de 1997. Cette année-là en effet, même s'il n'est pas encore question de " sanctions intelligentes ", Kofi Annan demande au Conseil de sécurité d'envisager les moyens qui feraient des sanctions un outil plus efficace et moins brutal³⁷. Par la suite, les objectifs sont précisés : limiter la pression sur la population ; protéger les groupes vulnérables ; permettre l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant³⁸. Leur inefficacité est également soulignée en faisant état des débats que les sanctions suscitent³⁹. C'est donc la dégradation de la situation humanitaire en Irak et les divergences entre les membres du Conseil qui font émerger ce nouveau concept. Le Secrétaire général ne reprend jamais à son compte la notion de " sanctions intelligentes ", mais il l'utilise en indiquant que des pays membres de l'O.N.U. s'en font les défenseurs⁴⁰. La formule disparaît même des rapports à compter de l'année 2000 et il y est substitué la notion de sanctions ciblées⁴¹. L'utilisation du terme de sanctions " ciblées " au lieu d'" intelligentes " permet d'éviter un discours irakien qui utilise facilement la nouvelle notion pour souligner la stupidité des sanctions précédentes⁴². Parallèlement à l'évolution des termes, une préoccupation nouvelle émerge : les effets négatifs des sanctions sur l'économie des Etats voisins sont relevés⁴³. Ce changement coïncide avec la mise en place d'un groupe de travail officieux créé en avril 2000 pour améliorer le régime des sanctions. Les rapports traduisent cependant imparfaitement le contexte du débat qui est le fruit de la remise en cause des sanctions par certains pays au sein du Conseil de sécurité.

La levée de l'embargo est demandée par la France et la Russie dès 1998, mais ce sont les frappes aériennes et leur absence de résultat qui stimulent le débat sur l'efficacité des sanctions. Deux séries de frappes peuvent être rappelées. En décembre 1998, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne mettent en œuvre l'opération " Renard du désert ", dont le fondement juridique est contestable⁴⁴. Puis, ce sont de nouvelles frappes aériennes conduites en février 2001 qui rendent plus urgentes les discussions sur la révision des sanctions. Dans un premier temps, en janvier 1999, devant l'absence de résultat de " Renard du désert ", la France et la

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

Russie proposent un nouveau mode de contrôle du désarmement qui serait découplé de l'embargo⁴⁵. Afin de répondre aux demandes françaises et russes, différents allègements des sanctions sont proposés par les Etats-Unis, dont le déplaçonnement des exportations de pétrole. Ce déplaçonnement est sans véritable intérêt pour les Irakiens puisqu'ils ne disposent pas de la capacité d'extraction nécessaire pour exporter des volumes même limités⁴⁶.

Dans un second temps, ce sont les Britanniques et les Américains qui envisagent de revoir les sanctions. L'inefficacité des frappes de février 2001 conduit Tony Blair et George Bush à se rencontrer le 23 février à Camp David pour réfléchir à des modes d'action plus efficaces⁴⁷. Les sanctions intelligentes sont présentées au printemps 2001 comme une innovation des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne⁴⁸ et comme une nouvelle approche des sanctions⁴⁹. Il s'agit aussi d'une tentative de sortie honorable de ces deux pays face à des critiques croissantes sur les effets humanitaires de l'embargo ou l'utilité des frappes aériennes. Il s'avère que les " sanctions intelligentes " telles qu'elles sont proposées par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne constituent une adaptation du régime des sanctions envisagé par la résolution qui institue l'UNMIVOC⁵⁰, celle-ci constituant déjà une adaptation de la formule " pétrole contre nourriture ". Pour l'essentiel, il s'agit d'un allègement de l'embargo sur les biens civils et du déplaçonnement des exportations de pétrole. Pour la France, cette facilitation des échanges commerciaux ne résout en rien les problèmes humanitaires si elle ne s'accompagne pas d'investissements dans les infrastructures pétrolières - pour acquérir des capacités d'extraction suffisantes - et dans le secteur électrique - pour faire fonctionner les systèmes de traitement de l'eau⁵¹. Le point commun entre les positions pourrait résider dans le contrôle des finances du pays, mais la France estime qu'un embargo n'est pas utile à une telle politique⁵².

Selon certains commentateurs, les Etats-Unis utiliseraient les sanctions intelligentes davantage pour servir leur politique étrangère que les intérêts de la population irakienne. En effet, le contenu du projet présenté par l'intermédiaire de la Grande-Bretagne ne s'écarte pas du modèle des sanctions existantes et, d'autre part, l'appellation elle-même est ancienne. En outre, la coïncidence entre l'inutilité des frappes de février 2001 et l'annonce du souhait d'un meilleur ciblage des sanctions, qui annonce le projet des " sanctions intelligentes ", montre que c'est davantage l'échec des frappes que la situation en Irak qui guide les Etats-Unis. Cette nouvelle notion apparaît donc comme un habillage d'une position quasiment inchangée. En effet, la menace que fait peser Saddam Hussein reste au cœur

des préoccupations des défenseurs de cette nouvelle politique⁵³. C'est cet usage à vocation unilatérale qui peut expliquer le refus français de souscrire à cette politique contraire à sa position en faveur de la fin des sanctions⁵⁴.

L'évolution de la position des Etats-Unis qui ressort de la résolution du 29 novembre 2001 tient plus à la nécessité conjoncturelle de la coalition mise en place concernant l'Afghanistan. Les Russes ont accepté la mise en place d'une liste de biens soumis à un contrôle, en échange les Etats-Unis acceptent l'idée d'une résolution globale et de précisions sur la mise en oeuvre de la résolution 1284 (2000). Par ailleurs, les différends entre les pays membres restent nombreux. Si la France ne voit aucune conditionnalité entre la mise en oeuvre des nouvelles dispositions prévues (une plus grande facilité de commerce à partir de mai 2002) et de retour des inspecteurs⁵⁵, les Etats-Unis semblent pour leur part établir un lien⁵⁶.

Si elle sert l'image et le discours tant de l'O.N.U. que de certains Etats, la notion de " sanctions intelligentes " mérite tout de même d'être analysée indépendamment des motivations de ceux qui les proposent. Certes, leur contenu, tel qu'il ressort des débats, est très varié. Toutefois, certaines des idées avancées pourraient s'avérer intéressantes et constituer un progrès certain du point de vue des droits de l'Homme.

1.2. Le contenu des sanctions intelligentes

Les sanctions intelligentes peuvent être définies en premier lieu par l'absence d'effet négatif autres que ceux recherchés. Les sanctions ciblées telles que les envisage le Secrétaire général doivent préserver la situation sanitaire de la population. Pour Kofi Annan, il peut s'agir d'incorporer directement dans les résolutions des clauses de dérogation humanitaire⁵⁷. Par ailleurs, la préservation de la population passe également par l'arrêt d'une politique d'aide qui pallie les effets sociaux des sanctions, mais qui détruit le tissu économique local⁵⁸. L'autre effet négatif souligné est le coup porté aux pays tiers ou aux entreprises dont les relations financières et commerciales peuvent pâtir de l'application des sanctions⁵⁹. La proposition des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne de favoriser le commerce, en limitant la liste des produits dits de double usage (civil et militaire) interdits de commerce, peut être un moyen de stimuler l'économie locale et les échanges régionaux.

En second lieu, elles pourraient se distinguer par l'application réelle des clauses contenues dans les régimes de sanctions précédents. Principalement, il s'agit de l'assouplissement du

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

Comité des sanctions qui met en attente un nombre important de demandes de contrats⁶⁰. Dans le projet anglo-américain de mai 2001, les contrats commerciaux sont contrôlés par le Secrétariat de l'O.N.U.⁶¹. Cet aspect rejoint le besoin d'équipement en infrastructure ; les sanctions intelligentes peuvent donc également prendre en compte le besoin de développement du pays. Par ailleurs, l'aviation civile pourrait reprendre son activité en Irak. Le transport des passagers n'a jamais fait l'objet de limitation, mais il était soumis de fait à l'approbation du Comité des sanctions. L'affirmation par la France au cours de l'année 2000 de la possibilité d'effectuer des vols de passagers et le soutien reçu par d'autres pays peut expliquer cet aspect du nouveau régime de sanctions tel qu'il est envisagé par les Etats-Unis⁶².

En contrepartie de ces allègements de l'embargo, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne proposent de maintenir un contrôle strict du gouvernement en matière de désarmement et de financement. Pour le ministère français des Affaires étrangères, les sanctions sont inutiles et doivent être remplacées par une politique de surveillance des ressources financières et des programmes de réarmement⁶³. Une telle politique de surveillance pourrait permettre d'affaiblir le marché noir qui alimente les élites du régime⁶⁴, mais elle peut également contrarier les intérêts des pays frontaliers dans les marchés parallèles qui se sont développés en violation de l'embargo⁶⁵.

Enfin, une forme de sanctions intelligentes fréquemment évoquée, y compris en doctrine, serait l'adoption de sanctions financières non plus générales mais individualisées⁶⁶. Les sanctions ciblées sur les intérêts financiers des dirigeants ont été mises en œuvre pour la première fois à la suite du renversement du Président Aristide en Haïti. La résolution 841 (1993) du 16 juin 1993 procède au gel des biens appartenant au gouvernement ou autorités de facto en Haïti ou contrôlés directement ou indirectement par eux (§ 8). La personnalisation est encore renforcée avec la résolution 917 (1994) du 6 mai 1994 : une liste de noms est établie et le Comité des sanctions est chargé de la maintenir à jour⁶⁷. De telles sanctions ont également été utilisées dans le cas de l'Afghanistan, avec la résolution 1333 (2000), et du Liberia avec la résolution 1343 (2001)⁶⁸.

Notes :

34. Dans son paragraphe 6, la résolution prévoit "les éclaircissements nécessaires à l'application de la résolution 1284". La France et la Russie s'étaient abstenues de voter sur cette résolution considérant trop floue la formulation qui liait la suspension des sanctions à la coopération de l'Irak avec les observateurs.

35. Voir *supra*, Introduction, A.

36. O.N.U., Press release, DSG/SM/26/Rev.1, 28 octobre 1998. Financial Times du

10 août 2000 (" An Embargo on Commonsense ").

37. *Rapport* du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 1997, paragraphe 89.

38. *Rapport* 1998, paragraphe 63. *Rapport* 2000, paragraphe 99. *Rapport* 2001, paragraphe 85.

39. *Rapport* 2000, paragraphe 99.

40. *Rapport* 1998, paragraphe 62. *Rapport* 1999, paragraphe 124.

41. *Rapport* 2001, paragraphe 86.

42. *Le Monde* du 25 février 2001 (" Bagdad réclame la fin des mesures prises à son égard pour coopérer avec l'ONU ").

43. *Rapport* 2000, paragraphe 100. *Rapport* 2001, paragraphe 85.

44. Voir *supra*, Introduction, B.

45. *Le Monde* du 14 janvier 1999 (" Les propositions de la France pour sortir de la crise en Irak ").

46. *Le Monde* du 16 janvier 1999 (" Les Etats-Unis veulent supprimer le plafond des ventes de pétrole irakien ").

47. *Libération* du 22 février 2001 (" Londres veut "mieux cibler" les sanctions contre l'Irak ") ; *Le Monde* du 25 février 2001 ("Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne souhaitent des sanctions "plus efficaces" contre l'Irak ").

48. *The Economist* du 26 mai 2001 ("Can sanctions be smarter ? ").

49. *Le Monde* du 24 mai 2001, op. cit.

50. voir *supra*, introduction A.

51. Le 2 juillet 2001, les membres permanents du Conseil de sécurité se sont accordés sur un projet présenté comme l'amorce de sanctions intelligentes. La menace d'un veto russe n'a cependant pas permis de soumettre la proposition britannique aux voix. Il s'agissait d'une liste de biens dont l'importation était interdite. La reprise des investissements devait faire l'objet d'un débat dans les semaines suivantes.

52. Entretien d'Hubert Védrine avec C.N.N., Washington, 27 mars 2001 (texte disponible sur www.diplomatie.fr).

53. *Libération* du 22 février 2001, op. cit.

54. Entretien d'Hubert Védrine, op. cit.

55. Point de presse du porte-parole du Quai d'Orsay, 30 novembre 2001.

56. *Le Monde*, 1er décembre 2001, "Le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité une résolution sur l'Irak".

57. *Rapport* 1999, paragraphe 124.

58. *Le Monde* du 21 juin 2001 (" L'Irak et l'illusion des sanctions intelligentes ").

59. *Rapport* 2000, paragraphe 100. *Rapport* 2001, paragraphe 85. *The Economist* du 26 mai 2001, op. cit. Le problème du coût financier des sanctions pour les pays tiers n'est bien entendu pas spécifique à l'Irak, cela est aussi le cas pour les pays frontaliers de la République Fédérale de Yougoslavie, voir T. Christakis, in R. Mehdi, op. cit., p. 126 et p. 130.

60. Rapport présenté par le secrétaire général en application du paragraphe 5 de la résolution 1360 (2001), 28 septembre 2001, p. 17.

61. *Le Monde* du 24 mai 2001 (" L'ONU examine un nouveau régime de sanctions contre l'Irak ").

62. En juin 2000, des associations françaises en faveur de la levée de l'embargo annoncent un projet de vol de passagers vers l'Irak. Le soutien indirect apporté par le ministère français des Affaires étrangères a suscité l'indignation des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne alors que rien n'interdit un tel vol dans les résolutions du Conseil de sécurité. *Le Monde* du 23 juin 2000 (" Un avion pour l'Irak afin de briser l'embargo "). *Le Monde* du 9 août 2000 (" Un avion pour Bagdad : controverse entre

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

Paris et Washington "). *Le Monde* du 24 septembre 2000 (" Très vives réactions au vol Paris Bagdad préparé par une organisation non gouvernementale ").

63. Entretien d'Hubert Védrine avec le quotidien *Libération* du 1er mars 2001 et avec CNN, Washington, 27 mars 2001 (textes disponibles sur www.diplomatie.fr).

64. Des effets pervers peuvent cependant être craints, dans la mesure où le marché noir permet d'entretenir des flux de liquidités, *Le Monde* du 21 juin 2001, op. cit.

65. *The Economist*, 7 juillet, "Smart exit ".

66. Brigitte Stern in R. Mehdi (dir.), *Les Nations Unies et les sanctions. Quelle efficacité ?*, Pedone, 2000, p. 241.

67. Voir notamment Geneviève Burdeau, " Le gel d'avoirs étrangers ", J.D.I., 1997/1, p. 17 : " Dans le débat qui tend à s'instaurer depuis quelques années à propos de l'efficacité des sanctions et des souffrances excessives qu'elles font endurer à une population qui, dans le cadre des régimes autoritaires, ne peut être tenue pour responsable des actes et décisions des dirigeants, le gel des avoirs des dirigeants apparaît comme une tentative intéressante d'affinement du mécanisme des sanctions notamment dans le cas où, de notoriété publique, un dictateur et son entourage ont réussi à se constituer à l'étranger une solide fortune personnelle. "

68. *Rapport 2001*, paragraphe 86.

Les sanctions contre l'Irak du point de vue des droits de l'Homme : une méthode dévastatrice, détournée, inacceptable

2) Du maintien ou non des sanctions

La politique des sanctions est aujourd'hui dans une impasse complète. Elle a manqué tous ses objectifs, à savoir :

- le désarmement (objectif des Nations Unies) ;
- la chute du régime de Saddam Hussein (objectif de la politique étrangère des Etats-Unis) ;
- la protection des populations civiles (objectif partagé par l'ensemble des acteurs).

A l'inverse, la politique des sanctions a eu des effets contre-productifs, y compris par rapport à ces objectifs. Le Secrétaire général des Nations Unies lui-même, dans le rapport dit " du millénaire ", estime ainsi que lorsque des sanctions économiques lourdes visent des régimes autoritaires, c'est généralement la population qui souffre et non les élites politiques. Au contraire, ces dernières bénéficient des sanctions car elles exercent un contrôle sur le marché noir et exploitent les sanctions à des fins politiques pour éliminer toute opposition interne⁶⁹. Dans le cas de l'Irak, l'instrumentalisation des sanctions internationales par le régime irakien est patente. Celui-ci profite largement de leur maintien sur le plan médiatique, vis-à-vis de son opinion interne comme d'une partie de l'opinion internationale. Dans le même temps, il refuse de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population irakienne. Engagé dans un bras de fer politique avec les Nations Unies sur le mode du tout (exigence d'une levée totale de l'embargo) ou rien (absence complète de coopération), l'Irak écarte volontairement toute possibilité d'évolution du régime des sanctions. De plus, les sanctions ont conduit à une étatisation de l'ensemble de la vie économique ; de ce fait, elles ont permis un renforcement de la dictature et une aggravation de la situation d'ensemble des droits de l'Homme en Irak.

La question principale est de savoir si les sanctions intelligentes pourraient constituer une solution adaptée, compte tenu non seulement des imperfections du régime des sanctions actuel, mais aussi de l'objectif de protection des droits de l'Homme. Il faut relever que, dans les débats au sein du Conseil de sécurité, ce dernier objectif tend à disparaître au profit de la seule recherche d'une efficacité accrue des sanctions. Cette approche exclusivement technique risque de faire oublier l'essentiel : l'apparition d'une économie de subsistance administrée pour partie par les Nations Unies, pour partie par le Gouvernement irakien. Et cela depuis plus de dix ans ! Outre l'élément matériel - l'apparition d'une telle économie, d'ailleurs fort éloignée du dogme libéral - la prise en compte de l'élément temporel est déterminante⁷⁰. Or il est

complètement absent de la réflexion sur "les sanctions intelligentes". On peut peut-être admettre que, de manière provisoire, un Etat souverain soit sanctionné par une organisation internationale en raison de violations du droit international qui lui sont imputables. Mais ces " sanctions " devraient en réalité être alors analysées comme des mesures de police internationales, destinées à amener l'Etat à modifier son attitude et à prévenir des violations futures. Au-delà d'un certain seuil et au-delà d'une certaine durée, la qualification de " mesures de police internationales " ne mérite plus son nom, c'est-à-dire que la fonction desdites mesures n'est plus préventive ou provisoire mais devient quasiment répressive. Dès lors, on tombe véritablement dans un système de " sanction " au sens juridique du terme, et des sanctions tellement lourdes qu'elles ressemblent presque à des sanctions pénales - notamment en ce qu'elles portent durablement atteinte à la souveraineté d'un Etat. A ce stade, une anomalie apparaît dans le processus de justification juridique.

Dans tout système juridique, une sanction n'est infligée qu'après que la responsabilité de la personne sanctionnée a été établie par une juridiction. Or, le Conseil de sécurité n'est nullement habilité par la Charte des Nations Unies à se substituer à un juge. Le Conseil de sécurité est un organe politique qui est habilité seulement - même s'il l'est largement - à exercer une fonction exécutive. Il ne peut être à la fois juge et policier international. La mesure d'embargo, qui est légitime lorsqu'elle peut être assimilée à une mesure de police - comme le serait une mesure de police administrative en droit interne -, devient illégitime lorsqu'elle se rapproche d'une sanction pénale. Certes, le passage de l'une à l'autre paraît surtout être une question de degré, faute d'une organisation plus satisfaisante et précise du système juridique international. Mais en raison de l'ampleur de l'embargo et de sa durée, on peut considérer que ce seuil a été franchi. Si l'on se situe au-delà du seuil, le principe même de l'embargo doit être contesté. Seules des mesures strictement adaptées à la situation sont légitimes. On voit que l'on rejoint ainsi, par une autre voie, les principes évoqués supra, notamment le principe de proportionnalité présent dans le droit international général.

Notes:

69. *We the Peoples : The Role of the United Nations in the 21st Century*, Millennium Report of the Secretary-General of the United Nations, United Nations Department of Public Information, 2000, p. 50, § 231.

70. En ce sens, les résolutions de la Sous-commission des droits de l'homme des Nations Unies : résolutions 2000/1 du 11 août 2000, 2000/112 du 18 août 2000 et 2001/115 du 16 août 2001.

III. Recommandations

Ceci nous conduit à formuler un certain nombre de propositions concernant le cas d'espèce irakien, qui s'appuient sur des principes généraux applicables aux sanctions internationales. Ces propositions sont les suivantes :

1) Fin complète des sanctions économiques. Le régime actuel n'est plus acceptable en raison de l'effet cumulé des sanctions sur une longue période. Tel est d'ailleurs la position actuelle de la Sous-Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, notamment dans sa résolution 2001/115 du 16 août 2001. Un aménagement de ce régime ne suffit plus à répondre aux obligations de tous les Etats envers le peuple irakien en matière de droits économiques et sociaux.

2) Maintien d'un embargo sur les armes et contrôle des matériels à usage mixte. Sur ce point, il faut affirmer très clairement que la lutte contre la prolifération et la course aux armements doit constituer un *objectif de la lutte pour les droits de l'Homme*. Le fait que l'Irak soit spécialement visé se justifie par le fait que son Gouvernement a fait la preuve par le passé de ses intentions belliqueuses. Non seulement il a violé des normes fondamentales du droit international régissant les rapports entre Etats (agression contre un Etat étranger, suivie de son annexion), mais il a utilisé des armes prohibées en violation du droit de la guerre (utilisation d'armes chimiques pendant la guerre Iran-Irak) et en violation du droit international des droits de l'Homme (répression massive contre sa propre population, spécialement les Kurdes au nord et les Chiites au sud). Ceci justifie amplement le maintien d'un embargo lié à la capacité militaire irakienne tant qu'un tel gouvernement préside aux destinées du peuple irakien, et ce à des fins préventives.

3) En complément des mesures précédentes, il pourrait être utile de recourir à des mesures individuelles, notamment le gel des avoirs des gouvernants irakiens placés à l'étranger. Ces mesures devraient être *exclusivement justifiées par les violations des droits de l'Homme en Irak*. Toutefois, il serait préférable qu'elles interviennent seulement dans un deuxième temps, après réexamen de la situation des droits de l'Homme postérieure à la levée de l'embargo économique. Si elles étaient utilisées sans une levée des sanctions, il existerait à nouveau un risque de confusion des objectifs. Pour les violations antérieures des droits de l'Homme, les mécanismes naissants de justice pénale internationale pourraient être utilisés (notamment compétence universelle

des juridictions internes).

4) Maintien provisoire des zones d'exclusion aérienne jusqu'à réévaluation de la situation des droits de l'Homme en Irak. Si, au terme d'un délai déterminé, le risque de répression paraît toujours justifier l'existence de zones d'exclusion aériennes, celles-ci devraient être explicitement autorisées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, avec une forme de contrôle du Secrétariat général.

Plus généralement, dans le cas- qui reste probable - où la communauté internationale continuerait à soutenir un régime large de sanctions, les organisations de protection des droits de l'Homme devraient exercer des pressions en vue de découpler très explicitement sanctions collectives et sanctions individuelles, en fonction des objectifs recherchés. Seules les sanctions individuelles devraient être considérées comme légitimes en matière de protection des droits de l'Homme, lorsqu'au terme d'un délai raisonnable les sanctions collectives ont échoué à infléchir la politique d'un gouvernement en faveur des droits de l'Homme. Une exception envisageable reste le cas où les défenseurs des droits de l'Homme au sein même de l'Etat concerné demandent expressément le maintien des sanctions économiques (comme ce fut le cas à l'époque de la lutte contre l'apartheid en Afrique du Sud).

La FIDH représente 115 ligues ou organisations des droits de l'Homme

La Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) est une organisation internationale non-gouvernementale attachée à la défense des droits de l'Homme énoncés par la Déclaration universelle de 1948. Créée en 1922, elle regroupe 115 organisations membres dans le monde entier. Ce jour, la FIDH a mandaté plus d'un millier de missions internationales d'enquête, d'observation judiciaire, de médiation ou de formation dans une centaine de pays.

ABONNEMENTS (Euros)

La Lettre

France - Europe : 45 Euros

Membre de Ligue - Bibliothèque : 38 Euros

Par avion (hors Europe) : 53 Euros

Etudiant - Chômeur : 30 Euros

La Lettre et les rapports de mission

France - Europe : 90 Euros

Membre de Ligue - Bibliothèque : 83 Euros

Par avion (hors Europe) : 106 Euros

Etudiant - Chômeur : 76 Euros

Abonnement de soutien : 150 Euros

71 affiliées

ALGERIE (LADDH)
ALLEMAGNE (ILMR)
ARGENTINE (LADH)
AUTRICHE (OLFM)
BAHREIN (CDHRB)
BELGIQUE (LDH et LVM)
BENIN (LDDH)
BOLIVIE (APDHB)
BRESIL (MNDH)
BURKINA FASO (MBDHP)
BURUNDI (ITEKA)
CAMBODGE (ADHOC)
CAMEROUN (LCDH)
CANADA (LDL)
CENTRAFRIQUE (LCDH)
CHILI (CODEPU)
CHINE (HRIC)
COLOMBIE (CCA)
CONGO BRAZZAVILLE (OCDH)
COTE D'IVOIRE (LIDO)
CROATIE (CCDH)
EGYPTE (EOHR)
EL SALVADOR (CDHES)
EQUATEUR (INREDH)
ESPAGNE (LEDH)
FINLANDE (FLHR)
FRANCE (LDH)
GRECE (LHDH)
GUATEMALA (CDHG)
GUINEE (OGDH)
GUINEE BISSAU (LGDH)
IRAN (LDDHI)
IRLANDE (ICCL)
ISRAEL (ACRI)
ITALIE (LIDH)
KENYA (KHRC)
KOSOVO (CDDHL)
MALI (AMDH)
MALTE (MAHR)
MAROC (OMDH)
MAROC (AMDH)
MAURITANIE (AMDH)
MEXIQUE (CMDPDH)
MEXIQUE (LIMEDDH)
MOZAMBIQUE (LMDDH)

NICARAGUA (CENIDH)
NIGER (ANDDH)
NIGERIA (CLO)
PAKISTAN (HRCP)
PALESTINE (PCHR)
PALESTINE (LAW)
PANAMA (CCS)
PAYS BAS (LVRM)
PEROU (CEDAL)
PEROU (APRODEH)
PHILIPPINES (PAHRA)
PORTUGAL (CIVITAS)
RDC (ASADHO)
REPUBLIQUE DE YOUgosLAVIE (CHR)
ROUMANIE (LADO)
ROYAUME-UNI (LIBERTY)
RWANDA (CLADHO)
SOUDAN (SHRO)
SENEGAL (ONDH)
SUISSE (LSDH)
SYRIE (CDF)
TCHAD (LTDH)
TOGO (LTDH)
TUNISIE (LTDH)
TURQUIE (IHD/A)
VIETNAM (CVDDH)

et 44 correspondantes

AFRIQUE DU SUD (HRC)
ALBANIE (AHRG)
ALGERIE (LADH)
ARGENTINE (CAJ)
ARGENTINE (CELS)
ARMENIE (ACHR)
BOUTHAN (PFHRB)
BULGARIE (LBOP)
BRESIL (JC)
CAMBODGE (LICADHO)
COLOMBIE (CPDH)
COLOMBIE (ILSA)
CUBA (CCDHRN)
ECOSSE (SHRC)
ESPAGNE (APDH)
ETATS UNIS (CCR)
ETHIOPIE (EHRCO)
IRLANDE DU NORD (CAJ)
ISRAEL (B'TSELEM)
JORDANIE (JSHR)
KIRGHIZISTAN (KCHR)
LAOS (MLDH)
LETONNIE (LHRC)
LIBAN (ALDHOM)
LIBAN (FHHRL)
LIBERIA (LWHR)
LYBIE (LLHR)
LITHUANIE (LHRA)
MOLDOVIE (LADOM)
RDC (LE)
RDCONGO (LOTUS)
REPUBLIQUE DE DJIBOUTI (LDDH)
RUSSIE (CW)
RUSSIE (MCHR)
RWANDA (LIPRODHOR)
RWANDA (ADL)
SENEGAL (RADDHO)
TANZANIE (LHRC)
TCHAD (ATPDH)
TUNISIE (CNLT)
TURQUIE (HRFT)
TURQUIE (IHD/D)
YEMEN (YODHRF)
ZIMBABWE (ZIMRIGHTS)

La Lettre

est une publication de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), fondée par Pierre Dupuy.

Elle est envoyée aux abonnés, aux organisations membres de la FIDH, aux organisations internationales aux représentants des Etats et aux médias.

Elle est réalisée avec le soutien de la Fondation de France, de la Fondation un monde par tous, de l'UNESCO et de la Caisse des dépôts et consignations.

17, passage de la Main d'Or - 75011 - Paris - France

CCP Paris : 76 76 Z

Tel : (33-1) 43 55 25 18 / Fax : (33-1) 43 55 18 80

E-mail : fidh@fidh.org/Site Internet : <http://www.fidh.org>

Directeur de la publication : Sidiki Kaba

Rédacteur en Chef : Antoine Bernard

Auteurs du rapport : Hervé Ascensio, Marc Dixneuf

Ont collaboré au rapport : Sara Guillet, Tiphaine Havel.

Céline Ballereau-Tetu

Assistant de publication : Babacar Fall

Imprimerie de la FIDH

Dépôt légal décembre 2001

Commission paritaire N° 0904P11341

ISSN en cours

**Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978
(Déclaration N° 330 675)**

prix : 3,5 Euros