

N° 3203

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2001.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1)

sur les sanctions internationales

ET PRÉSENTÉ

PAR M. RENÉ MANGIN,

Député

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Affaires étrangères

La *Commission des affaires étrangères* est composée de : M. François Loncle , *président* ; M. Gérard Charasse , M. Georges Hage , M. Jean-Bernard Raimond , *vice-présidents* ; M. Roland Blum , M. Pierre Brana , Mme Monique Collange , *secrétaires* ; Mme Michèle Alliot-Marie , Mme Nicole Ameline , M. René André , Mme Marie-Hélène Aubert , Mme Martine Aurillac , M. Édouard Balladur , M. Raymond Barre , M. Henri Bertholet , M. Jean-Louis Bianco , M. André Billardon , M. André Borel , M. Bernard Bosson , M. Bernard Brochand , M. Jean-Christophe Cambadélis , M. Hervé de Charette , M. Yves Dauge , M. Jean-Claude Decagny , M. Patrick Delnatte , M. Jean-Marie Demange , M. Xavier Deniau , M. Paul Dhaille , M. Jean-Paul Dupré , M. Charles Ehrmann , M. Jean-Michel Ferrand , M. Raymond Forni , M. Michel Fromet , M. Georges Frêche , M. Jean-Yves Gateaud , M. Jean Gaubert , M. Valéry Giscard d'Estaing , M. Jacques Godfrain , M. Pierre Goldberg , M. François Guillaume , M. Jean-Jacques Guillet , M. Robert Hue , Mme Bernadette Isaac-Sibille , M. Didier Julia , M. Alain Juppé , M. André Labarrère , M. Gilbert Le Bris , M. Alain Le Vern , M. Jean-Claude Lefort , M. Guy Lengagne , M. Pierre Lequiller , M. François Léotard , M. Bernard Madrelle , M. René Mangin , M. Jean-Paul Mariot , M. Gilbert Maurer , M. Jean-Claude Mignon , M. Jacques Myard , Mme Françoise de Panafieu , M. Étienne Pinte , M. Marc Reyman , M. François Rochebloine , M. Gilbert Roseau , Mme Yvette Roudy , M. René Rouquet , M. Georges Sarre , M. Henri Sicre , M. Dominique Strauss-Kahn , Mme Christiane Taubira-Delannon , M. Michel Terrot , Mme Odette Trupin , M. Joseph Tyrode , M. Michel Vauzelle .

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – historique, finalité et philosophie des sanctions	9
A - Les sanctions : de la coutume internationale	
à la Charte des Nations unies	9
1) La genèse des sanctions internationales	9
2) Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies	10
B – Les sanctions doivent être compatibles avec	
les principes du droit international	11
1) Les différentes catégories de sanctions	11
2) Les sanctions devraient observer une graduation	13
3) Les sanctions doivent être conformes aux exigences du droit international	14
C - Le recours aux sanctions révèle une stratégie variable	
selon les états et les organisations internationales	16
1) La pratique des sanctions au sein de l'Organisation des Nations unies	16
2) Les sanctions restent l'un des instruments du leadership pour les Etats-Unis	17
3) Le rôle inégal de l'Union européenne	19
II – les défauts des sanctions et certains échecs	
conduisent à les remettre en cause	22
A – Actualité du problème : comment sortir du blocage iraquien ?	22
B – L'évaluation des sanctions	25
1) Les conséquences néfastes des sanctions économiques globales	25
2) Les inconvénients multiples des sanctions à durée indéterminée	27
3) L'impossibilité de sortir de certains régimes de sanctions même lorsque les objectifs initiaux ont été atteints	28
4) Les exceptions à caractère humanitaire	30
5) Les sanctions, facteur parmi d'autres ayant contribué à une évolution positive du pays cible	33
6) Les sanctions comme instrument de lutte contre le terrorisme	37
8) Les sanctions contre la guerre civile	38
C - L'imposition de sanctions occulte souvent	
une absence de stratégie	40
1) La communauté internationale persiste dans une voie inefficace...	41
2) ...et ne prend pas les moyens de favoriser l'évolution du pays vers la paix	42
D - Quelques conclusions quant à l'efficacité des sanctions	43

III – Que pourraient être des « sanctions intelligentes » ?	47
A - Une approche mesurée et constructive : le projet français de sanctions contre les dirigeants du Liberia	48
B - L'expérience récente conduit à élaborer une nouvelle doctrine des sanctions	50
1) Les sanctions doivent être réservées à des situations exceptionnelles ⁵¹	
2) Les sanctions doivent être ciblées et proportionnées ⁵¹	
3) Les sanctions doivent être limitées dans le temps et évolutives ⁵³	
4) Les sanctions doivent être assorties d'une perspective de sortie clairement définie	54
C - La réflexion engagée au sein du Conseil de sécurité des Nations unies va-t-elle rester lettre morte ?	55
D - La gestion des régimes de sanctions et leur application⁵⁶	
E - La surveillance des embargos⁵⁷	
1) La lutte contre les trafics illicites de matières premières de grande valeur	57
2) Les « diamants du sang » ⁵⁹	
F - La situation des états tiers affectés par les sanctions doit être prise en compte	60
CONCLUSION	63
EXAMEN EN COMMISSION	65
ANNEXE : Lettre de M. Hubert Védrine	69
Personnalités entendues	71

Mesdames, Messieurs,

M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies, considère que *« si les sanctions peuvent, dans certains cas, apparaître comme des outils performants, certains types de sanctions, notamment les sanctions économiques, sont des instruments grossiers, infligeant souvent de graves souffrances à la population civile, sans toucher les protagonistes »*.

Une dizaine de régimes de sanctions multilatérales édictées par les Nations unies est actuellement en vigueur, dont l'un, concernant la Libye, a été suspendu. Quel est le bilan en termes d'efficacité de ces régimes de sanctions, ainsi que celui de certains régimes de sanctions passés ? Les diplomates et les experts concluent à un résultat mitigé : les sanctions ont permis d'obtenir un succès partiel ou des évolutions positives dans certains pays, comme en Yougoslavie avant 1996 et après 1999, en Libye, au Cambodge. Les sanctions ont eu des effets positifs en Iraq jusqu'en 1998 ; mais l'absence d'ouverture du Conseil de sécurité a conduit à un blocage depuis cette date. Par contre, dans d'autres pays, les sanctions semblent n'avoir qu'un impact très limité : en Angola, en Sierra Leone et en Somalie.

Votre Rapporteur examinera plusieurs régimes de sanctions afin de dresser le bilan de leur fonctionnement et, si possible, d'en évaluer l'efficacité. Il reviendra sur le cas de l'Iraq, qui a déjà été l'objet de travaux parlementaires, et dans lequel les positions bloquées des deux parties - ou leur entêtement ? - ont engendré une catastrophe humanitaire comparable aux pires catastrophes de ces dernières décennies. Le nombre des décès directement imputables aux sanctions suscite les controverses, et les données attestées sont rares. Les estimations faites par les organisations non gouvernementales travaillant dans ce pays vont de 500 000 à 1,5 million de victimes, en majorité des enfants. Or le seul fait qu'un régime de sanctions

se traduise par des morts est inacceptable.

De plus en plus d'observateurs considèrent que le système de sanctions est touché par l'abus de droit : il n'y a pas de mécanisme de contrôle ni de défense de ceux contre lesquels il est dirigé. Certains déplorent la disparition de toute doctrine cohérente des sanctions au sein des institutions internationales. D'autres observent que la perte d'influence de la Russie en tant qu'acteur permet aux Etats-Unis de manipuler le système selon leurs propres besoins : le cas de l'Iraq en serait l'illustration. L'idée même d'objectivité des sanctions aurait disparu : une logique de châtement aurait remplacé l'imposition du droit. Par ailleurs, l'expertise du fonctionnement et de l'efficacité des sanctions ne fonctionne plus. Il n'y a pas d'accord sur les effets produits par les sanctions et sur leur durée.

L'arme des sanctions ne peut être remise en question, constituant le seul instrument de contrainte, à part l'usage de la force, prévu par la Charte des Nations unies pour répondre aux menaces à la paix et à la sécurité internationales. L'impasse iraquienne contribue cependant à une prise de conscience quant à la nécessité d'affiner cet instrument, à la fois pour renforcer son efficacité et pour éviter qu'il ne se retourne contre les populations civiles.

Le Conseil de sécurité a récemment décidé des missions d'expertise consacrées à l'application des sanctions et à la surveillance de celles-ci ; des réflexions sont en cours pour déterminer comment les sanctions pourraient être appliquées de façon plus rigoureuse, leur raison d'être étant évidemment liée à une réelle efficacité pouvant être expertisée sur le terrain.

La France défend une position respectueuse du bien-être des populations civiles et tente d'être pragmatique pour le pays cible. M. Hubert Védrine, Ministre des Affaires étrangères, a présenté les grands traits de la nouvelle approche que notre administration tente, depuis une année, de faire prévaloir au Conseil de sécurité. Cette nouvelle doctrine, qui veut éviter que ne se reproduisent des blocages semblables à celui du dossier iraquien, prône un ciblage des sanctions, afin de ne pas pénaliser les populations, surtout lorsqu'elles sont pauvres, et de ne pas affaiblir la capacité des sociétés ainsi frappées de se transformer de l'intérieur, ce qui a été le cas malheureusement en Iraq.

Comment passer à des « smart sanctions », selon le terme qui s'est imposé dans les milieux anglophones ? Quelle est la position de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis ? Pourrait-il y avoir une évolution ?

La nouvelle administration américaine souhaitera-t-elle - et pourra-t-elle - faire évoluer la ligne dure qui est traditionnellement celle des

Etats-Unis au Conseil de sécurité et dans les comités des sanctions pour ce qui concerne l'imposition, l'application et la levée des sanctions, de même que lorsqu'il s'agit de négocier des dérogations humanitaires aux embargos ? Le Secrétaire d'Etat Colin Powell s'est montré, lors de sa première audition par le Congrès, très critique à l'encontre des multiples régimes de sanctions en vigueur, demandant une sorte de moratoire et suggérant un débat sur le moyen de se débarrasser de la plupart de ces régimes.

Des membres de l'administration américaine ont annoncé la volonté du Gouvernement d'alléger l'embargo iraquien et d'instaurer un contrôle rigoureux des flux financiers et des armements. Les intérêts américains, et notamment ceux des sociétés exportatrices, ne sont évidemment pas étrangers à ce débat. Des négociations sur le cas iraquien sont en cours au sein du groupe des membres permanents comme au sein du Conseil de sécurité : elles étaient tout près d'aboutir, le 3 juillet dernier, à la définition d'un nouveau régime dit de « sanctions intelligentes » si la Russie n'avait dressé un nouvel obstacle au consensus qui était enfin sur le point de s'établir entre les membres permanents du Conseil de sécurité.

Ces annonces suscitent cependant un espoir, après l'immobilisme des dernières années, pendant lesquelles on a seulement pu constater, dans la haute administration américaine, quelques velléités d'améliorer la situation humanitaire des populations touchées par les embargos, sans qu'un changement réel ne soit perceptible au sein des comités de gestion des sanctions.

I – historique, finalité et philosophie des sanctions

A - Les sanctions : de la coutume internationale à la Charte des Nations unies

1) La genèse des sanctions internationales

La coutume internationale a toujours admis la pratique de sanctions à l'encontre d'un Etat. Il s'agissait du blocus, souvent maritime, et de l'embargo qui désigne au sens classique l'immobilisation temporaire des navires de commerce étrangers en vue de faire pression sur les Etats dont ils portent le pavillon. Souvent utilisées au XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècle, ces mesures ont été codifiées par le droit international et utilisées dans une conception extensive.

La création de normes de droit international a déterminé le domaine et l'action des mesures coercitives à l'encontre des Etats, à ce titre la Charte des Nations unies a prévu le recours à des mesures non militaires pour faire pression sur les Etats et tenter de rétablir la paix et la sécurité internationale. La Société des Nations créée par la Conférence de la paix de Versailles, le 28 avril 1919, avait comme objectif essentiel le maintien de la paix. Le pacte de la Société des Nations prévoyait ainsi en son article 16 que *« si un membre de la SDN a recours à la guerre contrairement à ses engagements, il est de facto considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres, et ceux-ci s'engagent à rompre avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture du Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles... »*. Ce système comportait déjà, de manière embryonnaire, l'idée de sécurité collective.

Cependant, la rédaction de cet article soulevait des problèmes d'application : l'absence de gradation dans les sanctions et l'automaticité de leur mise en œuvre divisaient souvent les membres de la SDN quant à la manière dont il fallait les interpréter. L'illustration de ces difficultés est apparue en 1935 lors des sanctions prises à l'encontre de l'Italie et lors des sanctions contre le Japon en 1938. Les sanctions imposées à l'Italie étaient centrées sur un embargo touchant les exportations de produits minéraux, métaux et caoutchouc, mais elles restaient dans l'ensemble plutôt restreintes. D'autant plus que pour des raisons de politique et de stratégie internationales, les Etats membres de la SDN n'appliquaient pas toujours avec rigueur ces sanctions économiques.

De plus, le rôle du Conseil et celui de l'Assemblée, chargés de

constater la rupture du Pacte, reposaient sur une ambiguïté de compétences : le Conseil devait constater la rupture du Pacte alors que l'Assemblée ne pouvait qu'approuver ou désapprouver ses conclusions. Les premières politiques de sanctions internationales ont donc connu l'échec. La rédaction de la Charte des Nations unies devait être une correction des insuffisances juridiques et techniques du système précédent.

2) *Le Chapitre VII de la Charte des Nations unies*

Lors de l'élaboration du Chapitre VII de la Charte des Nations unies concernant l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, les auteurs avaient bien à l'esprit les défauts du système antérieur. Ils souhaitaient remédier aux « fissures du Pacte » que pouvaient exploiter les Etats puissants ; en effet, certains Etats souhaitaient ménager les pays sanctionnés pour des raisons de politique internationale. Les Etats-Unis défendaient, dès 1944, des mesures n'impliquant pas le recours à la force armée et qui seraient obligatoires aux Etats membres. L'Union soviétique souhaitait de son côté que soient énumérées les mesures pouvant être prises par l'Organisation. Les propositions de Dumbarton Oaks relatives à la création d'une organisation internationale comportaient déjà « *des mesures diplomatiques, économiques ou autres, prises par le Conseil de sécurité, qui ne nécessitaient pas de recours à la force armée, et qui devaient être prises pour rendre ses décisions efficaces* ». L'article 41 de la Charte, concernant des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée, est demeuré très proche des propositions originelles.

En effet, le caractère non limitatif de l'énumération des sanctions définies dans l'article 41 donne l'opportunité au Conseil de sécurité d'imaginer d'autres mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée. Cette absence de limitation peut donc s'étendre à des sanctions financières ou au gel des avoirs financiers, comme cela fut le cas au cours de la dernière décennie (Libye, Iraq, Serbie). La Cour de justice internationale a par ailleurs admis la progressivité de ces mesures.

L'article 2 § 5 de la Charte des Nations unies énonce deux principes entraînant deux obligations complémentaires : une obligation positive avec le devoir d'assistance à l'Organisation lorsqu'elle entreprend une action ; une obligation négative avec le devoir d'abstention de toute aide à un Etat sanctionné par l'Organisation. Un lien étroit est ainsi établi entre ce paragraphe 5 et le Chapitre VII (notamment les articles 41, 42, et 49) qui expliquent et précisent les obligations incombant aux Etats membres. Des divergences apparaissent souvent entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité sur l'interprétation de ce texte, qui facilitent d'autant le contournement des sanctions mises en place. On retrouve, à un

degré moindre il est vrai, le même écueil que lors de l'application des sanctions par la SDN

La portée des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée a permis au Conseil de sécurité d'invoquer cet article à titre de menace, laissant entendre qu'il pourrait recourir à des mesures coercitives, comme ce fut le cas en 1948 dans le cadre de l'examen de la question palestinienne, ou lors de la prise des otages américains à Téhéran en 1979.

B – Les sanctions doivent être compatibles avec les principes du droit international

Dans la pratique, la notion de sanctions englobe de nombreuses mesures économiques, militaires, diplomatiques, culturelles ou touchant les voyages. Il peut même s'agir d'une interdiction de participer aux jeux olympiques.

1) Les différentes catégories de sanctions

Votre Rapporteur rappellera brièvement les différentes catégories de sanctions auxquelles la communauté internationale a recours, et se référera, pour une analyse plus approfondie, au rapport établi par M. Marc Bossuyt au nom de la Commission des Droits de l'Homme des Nations unies.

Les sanctions économiques sont de deux natures : commerciales ou financières. Les premières peuvent être générales, comme dans le cas de l'Iraq, ou sélectives, frappant uniquement certains produits en cause dans un différend commercial. Les sanctions financières concernent le domaine monétaire. Ces deux catégories se recoupent en grande partie dans la pratique, surtout lorsqu'elles sont d'application générale.

Mais il apparaît souhaitable qu'elles soient distinguées de plus en plus souvent à l'avenir, car on verra que les sanctions économiques globales engendrent des crises économiques qui dépassent les inconvénients acceptables d'un régime de sanctions. Ainsi par exemple, après la levée des sanctions serbes, décidée dès l'élection de M. Kostunica à la Présidence de la République fédérale de Yougoslavie, l'Union européenne a maintenu des sanctions financières à l'encontre de M. Milosevic et de son entourage, consistant essentiellement dans le gel des capitaux détenus par ceux-ci hors de la Serbie. La liste des personnes concernées a été établie parallèlement à celle des personnes frappées d'une interdiction de visa d'entrée dans l'Union.

Les sanctions touchant les voyages comprennent d'abord les restrictions aux déplacements de certains groupes d'individus qui ne sont pas autorisés à quitter leur pays - il s'agit alors de sanctions par nature ciblées - : ce type de mesures a été employé à l'encontre de la Junte militaire de Sierra Leone en 1998, des dirigeants de l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (Unita) à partir de 1997. Ces sanctions peuvent aussi consister en l'interdiction de tout décollage ou atterrissage d'aéronefs appartenant à l'entité sanctionnée, ou affrétés ou exploités par elle : c'est l'exemple de l'interdiction aérienne à l'encontre des Taliban depuis 1999.

Les sanctions militaires consistent à mettre l'embargo sur les armements ou à supprimer l'aide ou les opérations d'entraînement militaires ; elles sont ciblées par définition.

Les sanctions diplomatiques visent les dirigeants d'un Etat : ses diplomates et ses hommes politiques verront leurs visas annulés et seront exclus des activités des instances internationales. On peut citer en exemple le bannissement par l'ONU du Gouvernement sud-africain de l'apartheid. Des mesures de cette nature ont été prises contre le régime des Taliban en 1999, avec la réduction au minimum de sa représentation diplomatique à l'étranger.

Enfin, **les sanctions culturelles et sportives** ont un caractère symbolique, mais permettent à la communauté internationale, ou à un groupe de pays, d'exprimer sa désapprobation, lorsque l'on ne souhaite pas aller plus loin dans les mesures coercitives : par exemple à l'égard de la Chine après les événements de Tian an men. On peut aussi citer, pour le passé, les restrictions aux compétitions sportives imposées à l'égard des équipes sportives d'Afrique du Sud.

2) Les sanctions devraient observer une graduation

La Charte des Nations unies, dans son article 39, autorise le Conseil de sécurité à édicter des sanctions en réponse à une situation définie, et le droit d'imposer des sanctions n'est pas illimité, pas plus que le droit de la guerre tel que l'encadre la Convention de La Haye de 1907. C'est pourquoi la doctrine impose aux sanctions des limites relevant des normes générales du droit international. Ceci implique une graduation des moyens mis en œuvre, ce qui n'a pas été le cas dans les régimes de sanctions édictés pendant la dernière décennie, et la conformité à certains principes et exigences.

Le Conseil de sécurité a recommandé l'application de sanctions dans une dizaine de cas depuis la fin de la guerre froide. Ces sanctions

peuvent être graduées en fonction de leur champ d'application matériel, d'une part, et elles varient en ce qui concerne leur champ d'application personnel, d'autre part.

En ce qui concerne le champ d'application matériel des sanctions, l'embargo imposé à l'encontre de l'Iraq est total : il touche les domaines militaire, économique et financier.

Les sanctions adoptées par le Conseil de sécurité à l'encontre de la Yougoslavie entre 1992 et 1995 ont été particulièrement étendues. Ainsi, la résolution 757 du 30 mai 1992 a imposé, outre l'embargo antérieur sur les armes et les matériels militaires, l'embargo aérien et l'interdiction de l'ensemble des transactions, l'arrêt de toute transaction financière, la suspension de toute coopération scientifique et technique et la mise au ban de la Yougoslavie dans les échanges sportifs et culturels. Seule l'importation de biens à caractère humanitaire était épargnée par l'embargo. Quelques mois plus tard, la résolution 787 interdisait le transport de marchandises à caractère stratégique à travers la Yougoslavie, demandait aux Etats de stopper la navigation sur le Danube et décidait un blocus portuaire. La poursuite des violences entraîna un nouveau durcissement des sanctions avec le gel des avoirs yougoslaves et l'injonction à tous les Etats d'interdire le transit par leurs ports de navires yougoslaves (résolution 820).

Dans les deux cas, l'invasion d'un territoire voisin légitimait l'adoption d'un régime d'embargo très puissant afin d'empêcher l'envahisseur d'augmenter ou de reconstituer ses moyens de nuire.

Mais de tels régimes de sanctions globales sont sujets à critique, surtout lorsque le Conseil de sécurité ne parvient pas à les faire évoluer : on reviendra sur l'erreur qu'a constituée l'absence de réaction du Conseil alors que l'Iraq observait une attitude de coopération, et qu'il aurait été préférable de passer des sanctions globales à des sanctions ciblées, ce qui aurait peut-être évité le blocage ultérieur.

D'autres embargos ont touché alternativement ou cumulativement les armes et matériels militaires ou les échanges commerciaux : Haïti, Rwanda, Somalie, Liberia. Ce sont les sanctions sélectives.

Le champ d'application personnel des sanctions concernait traditionnellement les Etats. Cependant, depuis un précédent de 1993, les sanctions peuvent être dirigées contre des entités non-étatiques : la résolution 864 de 1993 impose des sanctions à l'encontre de l'Unita, et la résolution 1267 de 1999 contre la « faction afghane dénommée Taliban ».

3) Les sanctions doivent être conformes aux exigences du droit international

Comme le démontre l'analyse précitée de M. Bossuyt pour la Commission des Droits de l'Homme, les sanctions doivent respecter les limites et restrictions formulées par le droit international.

A ce titre, les sanctions, selon les termes de l'article 39 de la Charte des Nations unies, ne peuvent venir qu'en réponse à une menace de rupture ou une rupture effective de la paix et de la sécurité internationales. Aussi ne doivent-elles pas être imposées pour des motifs politiques non valables. En outre, les sanctions doivent être la conséquence d'une « préoccupation internationale » véritable et non résulter de considérations de politique étrangère ou intérieure d'un Etat ou d'un groupe d'Etats. Au regard de ces deux critères, on peut douter que les sanctions irakiennes soient toujours justifiées.

L'article 1^{er} dispose que les sanctions ou autres mesures prises en vue de protéger la paix et la sécurité internationales doivent être efficaces et conformes aux principes de la justice et du droit international. Ces dispositions impliquent une évaluation régulière des sanctions et leur suspension si elles sont inefficaces ou injustes, ou en contradiction avec d'autres règles du droit international.

Par ailleurs, la Charte fait obligation aux Nations unies de résoudre les problèmes urgents de caractère humanitaire et de s'abstenir d'en provoquer. D'autres textes peuvent être cités pour fonder les restrictions que doivent s'imposer à eux mêmes les régimes de sanctions : la Déclaration universelle des droits de l'Homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme ou encore les Conventions de Genève de 1949.

Les sanctions ne doivent pas interférer avec la libre circulation des produits humanitaires prescrite par les Conventions de Genève et les autres dispositions du droit humanitaire. Elles ne doivent pas viser des biens nécessaires à la satisfaction des besoins vitaux de la population civile, ni les fournitures médicales indispensables, ou les matériels éducatifs. Selon ces principes, les biens visés doivent avoir un certain rapport avec la menace de rupture ou la rupture effective de la paix et la sécurité internationales.

Aussi, face à certains régimes de sanctions – concernant l'Iraq en premier lieu – il y a lieu de se demander si les sanctions respectent les principes de l'humanité et les exigences de la conscience publique promus par ce corps de textes. La question de la perception des sanctions comme légitimes ou non par les Etats voisins d'abord, par la communauté internationale ensuite, joue aussi son rôle. En effet, le respect de l'embargo

par les Etats voisins est lié à son acceptation politique et morale, l'ensemble conditionnant l'efficacité du régime de sanctions.

L'expérience montre qu'il est impossible de faire respecter un embargo pendant très longtemps. Le Gouvernement iraquien, par exemple, mise actuellement sur l'érosion progressive des sanctions, tandis que l'embargo est de plus en plus contesté par l'opinion publique internationale. Devenant illégitimes pour les Etats voisins, les sanctions sont de plus en plus contournées. Il ne reste alors à la communauté internationale qu'à renforcer les contrôles et la coopération douanière pour faire respecter l'embargo, en tentant d'instaurer des « cordons sanitaires » étanches. C'est possible dans certains cas, mais totalement illusoire dans d'autres.

L'impact humanitaire des sanctions est aujourd'hui davantage pris en considération par le Conseil de sécurité. Si cette préoccupation prenait place, dans le passé, après la mise en œuvre des sanctions, la tendance est à présent de procéder à une évaluation de l'impact humanitaire après l'adoption de la résolution par le Conseil, mais avant l'application des mesures (tel l'embargo aérien) qui pourrait entraîner une dégradation de la situation humanitaire dans le pays cible. C'est ainsi que l'embargo aérien décidé contre le Soudan en 1996 n'a jamais été appliqué, le rapport de « pré-évaluation » ayant conclu à la possibilité de terribles retombées quant à l'approvisionnement alimentaire et aux opérations humanitaires de lutte contre la famine. De même, un pré-rapport a été demandé par le Conseil sur la Sierra Leone en 1998.

C - Le recours aux sanctions révèle une stratégie variable selon les États et les organisations internationales

La fréquence du recours aux sanctions varie selon les Etats. On soulignera la propension, au cours de la dernière décennie, tant du Conseil de sécurité des Nations unies que de l'Union européenne, à utiliser de plus en plus l'instrument des sanctions.

1) La pratique des sanctions au sein de l'Organisation des Nations unies

La division politique internationale issue du dernier conflit mondial eut de nombreuses répercussions sur la mise en œuvre des sanctions et sur leur légitimité. L'action du Conseil de sécurité a été paralysée à plusieurs reprises par l'opposition entre les Etats-Unis et l'Union soviétique, ces deux pays étant presque toujours guidés par le souci de préserver leurs intérêts. De ce fait, l'article 41 a été peu utilisé durant les cinquante dernières années. Cependant, deux situations ont nécessité une réaction vive des Nations unies avec la mise en place d'un embargo sur les

produits pétroliers dans le cas de l'indépendance de la Rhodésie du Sud , et en ce qui concerne l'Afrique du Sud pour la poursuite de sa politique d'apartheid . Ces sanctions étaient fondées sur « *la dangerosité des actes du Gouvernement sud-africain qui sont une menace pour la paix et la sécurité internationale* », et ont imposé la cessation immédiate de toute livraison d'armes et de matériel connexe.

On rappellera plusieurs cas d'embargo dans la pratique internationale récente. En 1949, les Etats-Unis ont édicté un embargo sur tous les produits stratégiques à destination des pays communistes. Le Président Kennedy a décrété en 1962 l'embargo sur les importations en provenance de Cuba. L'Organisation des Nations unies a recommandé pour sa part aux Etats membres d'édicté un embargo sur tous les produits à destination de la Chine et de la Corée du Nord (1951), puis sur les armes, munitions et véhicules exportés en Afrique du Sud.

Lors de la décolonisation des territoires sous domination portugaise, l'Assemblée générale a requis l'application de sanctions politiques (ruptures des relations diplomatiques et consulaires) et économiques (fermeture des ports et aéroports aux navires et aéronefs, boycott des échanges commerciaux) en vertu de la résolution du 21 décembre 1965.

Si l'Assemblée et le Conseil de sécurité ont été d'accord pour demander aux membres de déclarer illégales la proclamation unilatérale de son indépendance par la Rhodésie du sud et l'adoption par l'Afrique du Sud de la politique d'apartheid, ainsi que l'occupation par ce pays de la Namibie, en revanche ils ont divergé sur la nature et la portée des mesures selon qu'il s'agit de la Rhodésie ou de l'Afrique du Sud. Contre la Rhodésie, l'Organisation des Nations unies a requis la mise en œuvre de sanctions économiques et d'un blocus dont l'ampleur a été renforcée au fur et à mesure des résolutions du Conseil de sécurité. A l'égard de l'Afrique du Sud, le Conseil de sécurité a distingué les sanctions visant la politique d'apartheid qui consistent en un embargo sur les armes et les sanctions visant la présence en Namibie.

Mais, plus que l'esprit du texte précédemment cité, c'est la répartition des pouvoirs entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale qui influence la pratique juridique des sanctions. Si le Conseil de sécurité doit procéder à la qualification de la situation avant de pouvoir décider des mesures coercitives non militaires, il s'est rarement résolu à décider des mesures définies dans le Chapitre VII de la Charte. Le Conseil prie, invite ou demande solennellement aux Etats d'imposer certaines sanctions économiques sans se référer explicitement au Chapitre VII de la Charte. Tel fut le cas de la résolution du Conseil « *prieant tous les Etats de cesser immédiatement d'apporter au Gouvernement portugais toute assistance lui*

permettant de poursuivre la répression contre les populations des territoires qu'il administre... ». Cependant, l'Assemblée générale est également conduite en cas de carence du Conseil de sécurité à faire référence à des sanctions. Elle a pu ainsi inviter le Conseil à agir dans le cadre du Chapitre VII, et surtout elle a adopté une résolution invitant les Etats membres à pratiquer une politique de sanctions dans le cadre de l'embargo sur les produits stratégiques destinés à la République populaire de Chine et à la Corée du Nord.

La pratique des sanctions est devenue plus fréquente à partir de l'embargo iraquien, c'est à dire à partir des années 1990.

2) Les sanctions restent l'un des instruments du leadership pour les Etats-Unis

Les Etats-Unis ont recouru extrêmement souvent à l'arme des sanctions au cours des dix dernières années. Les pays soumis à sanctions américaines sont très nombreux : 75 sur les 193 Etats du monde seraient touchés par des sanctions unilatérales, soit fédérales, soit édictées par des Etats. Les motifs ayant conduit à l'imposition de sanctions sont très divers, allant de différends sur des importations de produits alimentaires à la violation caractérisée des droits de l'Homme ou au trafic de drogue. Il a été souligné par la presse américaine que, sur les 125 régimes de sanctions économiques unilatérales imposés par les Etats-Unis depuis 1918, presque la moitié ont été initiés entre 1993 et 1998, c'est à dire par un Congrès à majorité républicaine et sous la présidence de M. Bill Clinton.

L'arme économique est utilisée de façon constante dans ce pays ; décidée par le Congrès, qui est susceptible de voter des lois extrêmement rigoureuses en dépit des efforts du lobby industriel, elle est mise en œuvre de façon pareillement rigoureuse par l'administration présidentielle.

On citera à cet égard les exemples des lois « Helms-Burton » à l'encontre de Cuba et « d'Amato » visant à limiter les investissements des compagnies américaines, mais aussi étrangères, en Iran et en Libye. Cette dernière loi arrive à échéance le 5 août prochain, date à laquelle elle peut être reconduite, amendée ou abandonnée. Cette échéance donne lieu à de vigoureux échanges d'arguments entre partisans de la levée des sanctions - milieux d'affaires et particulièrement les opérateurs pétroliers - et les milieux favorables aux sanctions.

En outre, dans le cas d'actions terroristes, le Congrès ne s'efforce guère de distinguer les groupuscules responsables du pays dans lequel leur chef ou leurs membres ont trouvé refuge. C'est ainsi que les Etats-Unis ont souhaité punir et isoler l'Afghanistan, car l'instigateur

préssumé de plusieurs attentats terroristes, le milliardaire Oussama Ben Laden, y est réfugié.

Une évolution est cependant perceptible depuis 1999, sous l'impact de fortes critiques au Congrès contre les sanctions multilatérales ou unilatérales. Une partie des sénateurs républicains a demandé (au moyen d'un amendement législatif, non adopté) à l'administration américaine de mieux intégrer les conséquences de ses décisions sur les sociétés américaines. Un amendement émanant des comités compétents, proposant l'allègement des sanctions unilatérales touchant Cuba, la Corée du Nord, l'Iran, la Libye et le Soudan a été défendu dans les deux chambres il est vrai, lors du débat sur le budget agricole... La préoccupation humanitaire a d'autre part conduit 75 représentants à signer une pétition en faveur d'un assouplissement des sanctions contre l'Iraq.

Lors de sa première audition par le Congrès le 17 janvier, le nouveau Secrétaire d'Etat américain Colin Powell a critiqué cet aspect de la politique extérieure américaine, qui selon lui dessert les intérêts du pays, et a souhaité engager une réflexion sur la façon dont on peut « se débarrasser de la plupart de ces régimes ». La volonté de « faire l'état des lieux », d'évaluer l'efficacité de la politique des sanctions, apparaît donc réelle. L'intérêt des acteurs économiques à l'égard de certains pays, comme l'Iran, par exemple, n'y est bien sûr pas étranger.

Cependant, face à la détermination des Etats-Unis de recourir fréquemment aux sanctions, notamment économiques, la marge de manœuvre des autres Etats membres du Conseil de sécurité est faible. Les Etats-Unis ont tendance à poursuivre dans le cadre des Nations unies des politiques de sanctions qu'ils menaient auparavant de façon unilatérale contre certains Etats. Les Etats qui souhaiteraient lever par exemple l'embargo sur l'Iraq ressentent la contrainte des décisions antérieures du Conseil de sécurité, auxquelles ils ont adhéré. La force contraignante des résolutions de l'ONU a alors pour effet de maintenir, de façon assez artificielle, la coopération entre les Etats qui ont voté les résolutions, même si des dissensions apparaissent entre eux par la suite.

3) Le rôle inégal de l'Union européenne

L'Union européenne joue plusieurs rôles en matière de sanctions.

a) La transposition des décisions de la communauté internationale

Il lui appartient d'abord de transposer dans son ordre juridique

interne les mesures prises par le Conseil de sécurité. C'est ainsi que, à la suite de l'adoption, par celui-ci, d'un régime de sanctions renforcé à l'encontre des Taliban, le Conseil de l'Union a adopté, le 26 février 2001, une position commune sur des mesures restrictives à l'encontre des Taliban (dans le cadre de la Politique extérieure et de sécurité commune) et, le 6 mars 2001, un règlement communautaire (pour ce qui concerne les compétences communautaires - transports, commerce, visas).

L'on soulignera que l'adoption de ce règlement a connu des difficultés, malgré un accord sur l'objectif poursuivi. Plusieurs Etats membres, dont la France, se sont opposés à la Commission européenne, lui reprochant d'établir un régime autonome de sanctions ne se confirmant pas strictement à la résolution 1333, soit en omettant des exemptions, soit en ajoutant des procédures (ainsi une procédure de notification pour les vols humanitaires, non prévue par le Conseil de sécurité). Ces Etats ont finalement obtenu que le règlement respecte scrupuleusement les obligations formulées par la résolution, et que la Commission ne s'arroge pas de prérogatives inappropriées à cette occasion, afin de ne pas créer un précédent.

On soulignera que l'Union européenne est parfois allée beaucoup plus loin, dans cette action d'exécution, que ne semblait l'exiger la résolution adoptée par le Conseil de sécurité. Ainsi, en adoptant le règlement de 1998 interdisant les vols des transporteurs yougoslaves entre la RFY et la Communauté, l'Union est allée au-delà des exigences onusiennes, qui s'étaient limitées à un embargo sur les armes dans l'attente d'une évolution favorable des négociations. L'Union a fondé la légitimité de son initiative sur la violation grave des droits de l'Homme et du droit humanitaire, se basant sur un mandat implicite du Conseil de sécurité au titre des mesures complémentaires de la résolution 1160.

b) L'édiction de régimes européens de sanctions

L'Union européenne peut également édicter des régimes de sanctions indépendamment de la communauté internationale, ainsi qu'elle l'a fait, récemment, en adoptant des sanctions contre l'Indonésie lors des événements au Timor Oriental.

Certains membres de l'Union sont favorables à un recours fréquent à l'arme des sanctions. Comme l'a expliqué Peter Hain, Ministre d'Etat britannique chargé des Affaires étrangères, « *lorsque le Royaume-Uni estime urgent d'adopter des sanctions à l'encontre d'un « Etat voyou » (rogue state), mais qu'une résolution du Conseil de sécurité ne peut être obtenue, nous demandons une action de l'Union européenne* ». C'est ainsi que l'Union a adopté, le 16 avril 2000, sous l'impulsion du Royaume-Uni, une position commune renforçant les sanctions à l'encontre

de la Birmanie. Celle-ci prévoit le gel des avoirs des personnalités politiques et militaires du régime de Rangoon, et une interdiction d'exporter tout équipement pouvant être utilisé pour la répression intérieure.

c) L'absence de stratégie européenne au sein du Conseil de sécurité

Si l'Union européenne a joué un rôle actif dans la définition d'une politique face à la Serbie, elle ne joue presque aucun rôle dans le dossier iraquien.

C'est ainsi que l'Union européenne avait adopté, de même que les Etats-Unis, un régime de sanctions très complet à l'encontre de la Serbie lors du conflit au Kosovo. Après la libération du territoire, l'Union a entériné le changement d'objectif de la communauté internationale en modifiant le régime de sanctions. Celles-ci étaient allégées contre la Serbie, leur ciblage contre les dirigeants serbes affiné et adapté en permanence, enfin, le programme de soutien à l'opposition « Energie pour la démocratie » était adopté en octobre 1999. De même, l'Union européenne prendra l'initiative de la levée des sanctions aussitôt intervenu le changement de Gouvernement en Serbie.

Il est très décevant que les Etats membres ne puissent intervenir de façon cohérente dans un dossier aux conséquences aussi tragiques sur le plan humanitaire que le dossier iraquien, et cette absence illustre bien les limites de la Politique extérieure et de sécurité commune.

Le Parlement européen a voté, le 13 avril 2000, une résolution dénonçant la situation humanitaire en Iraq et remettant en cause l'efficacité de l'embargo. Cette résolution garde toute son actualité, appelant le Conseil, la Commission et le Haut Représentant, « pour des raisons d'humanité », à agir en faveur d'une clarification des termes de la résolution 1284, afin, d'une part, de définir précisément ce qui est attendu du Gouvernement iraquien, et, d'autre part, de convaincre l'Iraq d'accepter de collaborer pour l'application des résolutions de l'ONU. Le Parlement estime qu'alors, *« par conséquent, la levée de l'embargo doit être proclamée de façon urgente, (...) et que par suite cessent les actions militaires non autorisées par le Conseil de sécurité »*.

L'adoption de cette résolution n'a eu qu'un impact limité, et les Etats membres conservent des approches différentes : la Grande-Bretagne s'associe aux opérations militaires unilatérales conduites par les Etats-Unis, les pays nordiques semblent partagés, craignant la prolifération des armements mais étant aussi sensibles à l'argument humanitaire, les pays du sud proches de la position française favorable à une révision de la résolution 1284 mais peu actifs, l'Allemagne, enfin, semble inexistante sur ce dossier.

Le consensus entre l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne, qui existait face aux agissements de la Serbie n'existe pas ici. Enfin, l'Iraq apparaît être un dossier central de la politique extérieure américaine. Faut-il comprendre que les Européens évitent la confrontation sur ce dossier particulier ?

II – les défauts des sanctions et certains échecs conduisent à les remettre en cause

A – Actualité du problème : comment sortir du blocage iraquien ?

Plusieurs Etats, parmi lesquels le Brésil, la Chine, l’Egypte, la Corée et la France ont manifesté, au sein du Conseil de sécurité et dans d’autres instances des Nations unies, leur inquiétude sur la situation humanitaire provoquée par les sanctions en Iraq. Les ONG travaillant dans ce pays et les groupes de défense des droits de l’Homme ont quant à eux entrepris des campagnes de mobilisation pour faire évoluer la situation sur le plan international.

La situation humanitaire en Iraq a conduit plusieurs personnalités à protester contre le *statu quo*. Plusieurs hauts fonctionnaires des Nations unies ont successivement démissionné afin d’attirer l’attention sur « *la destruction d’une société tout entière* », selon les termes de Denis Halliday, ancien Sous-secrétaire général et coordonnateur des opérations humanitaires en Iraq, démissionnaire en 1998, et dont la démission a été suivie par celle de son successeur M. Von Sponeck en février 2000. L’on citera encore la démission, l’année dernière, de Mme Jutta Burghardt, responsable du Programme alimentaire mondial en Iraq.

Ces protestations n’ont longtemps suscité aucune réaction du Conseil de sécurité, dont l’immobilisme (ou l’apathie) est apparu révoltant. Ni l’inquiétude manifestée par certaines délégations, ni les démissions ci-dessus évoquées, ni les cris d’alarme des ONG, n’ont pu fléchir la position des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. Un retournement de la situation s’est heureusement produit ces derniers mois, amenant quatre des cinq grandes puissances membres permanents du Conseil de sécurité sur le même terrain d’entente.

L’échec que représente le régime de sanctions en vigueur depuis dix ans en Iraq a été constamment dénoncé dans notre pays.

A diverses reprises, des travaux parlementaires ont été l’occasion de prendre position en faveur d’une levée progressive des sanctions économiques. Par ailleurs, nos représentants au Conseil de sécurité ont proposé de faire évoluer le régime de sanctions : c’est à cette fin que la France s’est activement impliquée dans la négociation de la résolution 1284 adoptée le 17 décembre 1999.

Cette dernière résolution a prévu la suspension des sanctions pour une période de 120 jours renouvelable à condition que l’Iraq accepte

un nouveau régime d'inspection de l'industrie d'armement remplaçant le précédent, réfuté par le Gouvernement iraquien. Cette résolution a en fait permis à Saddam Hussein de choisir le *statu quo*, préférant comme l'a dit son Ministre des Affaires étrangères Tarek Aziz, « *l'embargo sans les inspecteurs à l'embargo avec les inspecteurs* ». Constatant que le blocage perdurait, nos représentants ont ensuite proposé de préciser les conditions d'application de la résolution 1284, afin de présenter des perspectives de sortie des sanctions plus claires et plus positives à l'Iraq.

Le Ministre des affaires étrangères, M. Hubert Védrine, a précisé la position française lors d'une récente réunion du Conseil atlantique. Selon lui, l'embargo, cruel envers la population civile et inefficace, ne permet nullement à la communauté internationale de parvenir à ses fins, c'est à dire à empêcher l'Iraq de devenir à nouveau un danger pour les pays voisins ou pour sa propre population.

Il est souhaitable, selon le Ministre, d'établir un système de contrôle et de vigilance international, crédible et dissuasif, portant sur tous les transferts de produits et de savoir-faire susceptibles de contribuer au réarmement ou à la production d'armes de destruction massive. Ce nouveau système rencontre cependant deux difficultés importantes : d'une part, l'Iraq doit accepter une coopération avec les Nations unies afin que des contrôles puissent reprendre sur son territoire, d'autre part, il est indispensable que les pays voisins s'impliquent fortement dans le respect de l'embargo sur les technologies à double usage qui devra s'imposer à tous.

L'hypothèse d'une modification du régime de sanctions a, au cours de ces dernières années, toujours été repoussée par les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Bien que la nouvelle administration américaine n'ait pas pour l'instant arrêté sa politique générale en matière de sanctions, certains membres du Gouvernement, constatant l'échec de la politique actuelle, ont annoncé leur souhait de promouvoir un nouveau régime de sanctions à l'égard de l'Iraq.

Ces réflexions ont abouti à la présentation par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, le 22 mai dernier, d'un projet de « sanctions intelligentes » en Iraq, levant presque toutes les restrictions sur le commerce civil mais établissant un contrôle rigoureux des importations de biens à « double usage » et des flux financiers, afin d'empêcher le Président Saddam Hussein d'acheter des armements de destruction massive avec les revenus du pétrole. Le contrôle aux frontières serait renforcé, ainsi que la surveillance des cargaisons des avions atterrissant à Bagdad. Les liaisons aériennes de transport de passagers seraient rétablies sous la condition d'une inspection par des observateurs de l'ONU sur un aéroport en dehors de l'Iraq. L'établissement de ce nouveau régime s'accompagnerait de l'apurement des contrats en attente au Comité des sanctions.

Quatre grandes puissances, membres permanents du Conseil de sécurité, sont parvenues à un compromis sur ce projet le 3 juillet dernier : les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France et la Chine. Ces quatre pays se sont également entendus sur la liste des produits interdits ; l'inclusion, dans la résolution en préparation, de la reprise des investissements en Iraq est encore en négociation. Ce dernier point est évidemment très important pour permettre une relance de l'économie du pays.

L'évolution de la position américaine et britannique est un événement capital qui autorise beaucoup d'espoir après des années d'immobilisme ; mais la déception est venue cette fois de la Russie, qui a bloqué le projet, se faisant l'alliée objective des dirigeants irakiens opposés, pour des raisons matérielles que l'on indiquera plus loin, aux « sanctions intelligentes ».

Prenant position en faveur d'une évolution rapide du système de sanctions imposé à l'Iraq, le Rapporteur n'en demeure pas moins conscient de la situation très mauvaise de ce pays au regard des droits de l'Homme. Il convient d'ailleurs de préciser que si les ONG appellent, dans leur ensemble, à la levée des sanctions globales, certaines y sont opposées, craignant que le Gouvernement n'utilise les importants revenus du pétrole dont il disposerait alors sans contrôle pour accroître la répression sur les opposants, et sur les populations kurdes et chiites actuellement protégées par le programme Iraq des Nations unies et par les zones de protection aériennes. De nombreuses violations des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, imputables au Gouvernement irakien, ont été communiquées au Rapporteur spécial nommé par les Nations unies, M. Andreas Mavrommatis ; elles sont décrites dans son rapport présenté le 16 janvier 2001.

Votre Rapporteur ne peut que souhaiter que le Gouvernement irakien accède enfin à la demande de M. Mavrommatis d'effectuer une visite officielle en Iraq, ce qu'il n'a pu faire jusqu'à présent, et qu'il accepte la coopération avec les instances compétentes des Nations unies.

B – L'évaluation des sanctions

Comme votre Rapporteur l'a souligné dans la première partie du rapport, les sanctions doivent être efficaces : elles doivent avoir pour effet de faire cesser les comportements ou les situations qui les ont justifiées, et atteindre les objectifs que le Conseil de sécurité leur a assignés.

L'examen du bilan des sanctions adoptées au cours des dix dernières années conduit, dans la plupart des cas, à douter de leur efficacité. Certains régimes de sanctions sont mal adaptés à la situation : c'est

l'exemple des sanctions contre l'Iraq ou contre les Taliban. A l'inverse, les embargos sur les armes imposés ces dernières années à plusieurs pays africains en proie à la guerre civile ou à l'instabilité politique ont évidemment été nécessaires, mais ils n'ont pas été efficaces pour autant. Les embargos ont souvent été décidés trop tard, alors que des réserves d'armes avaient déjà été constituées et que le conflit avait déjà pris un cours incontrôlable. En outre, la communauté internationale n'a pas voulu, ou pu, prendre les moyens de faire respecter ces embargos.

1) Les conséquences néfastes des sanctions économiques globales

Les sanctions économiques, a fortiori lorsqu'elles sont globales, ne sont pas un instrument précis : leur objectif affiché est de viser les parties responsables des actes répréhensibles, mais leur effets touchent en fait essentiellement la population.

Les exemples les plus extrêmes sont ceux de l'embargo total appliqué à l'Iraq et à la Serbie, soit deux régimes de sanctions très durs imposés après le retrait de l'Etat cible du territoire qu'il avait occupé par la force.

Les inconvénients des régimes de sanctions économiques globales apparaissent de plus en plus évidents, notamment à travers le cas de l'Iraq où les sanctions, après quelques succès initiaux, se sont avérées inefficaces et mêmes contre-productives.

Ces régimes sont à présent fortement remis en cause, de nombreux experts considérant qu'ils constituent une erreur lorsqu'il s'appliquent à des régimes non démocratiques : la population y subit des privations du fait de l'embargo mais n'a aucun moyen de faire pression sur son gouvernement pour l'obliger à évoluer. Ces souffrances sont exploitées par le régime en place, qui en tire un avantage politique et une échappatoire commode, car il peut imputer aux sanctions tous les problèmes du pays.

A la longue, les sanctions lament la classe moyenne et profitent au gouvernement et à l'élite fortunée qui peut organiser le commerce illégal, et s'enrichir encore grâce au contrôle de la contrebande et du marché noir. L'affaiblissement de la classe moyenne et le fait que la population devienne plus vulnérable réduisent à néant les perspectives de démocratie, si celles-ci existaient. Les sanctions sont alors inopérantes car, supposées faire évoluer les gouvernements par le biais de la souffrance et des privations de la population, elles renforcent au contraire ces gouvernements, qui en profitent pour s'emparer de l'ensemble des rouages économiques et sociaux.

Il y a certes les dérogations humanitaires. Mais si elles peuvent atténuer les conséquences de l'embargo au niveau micro-économique, elles ne génèrent pas un flux de ressources de nature à compenser une récession économique de grande envergure. C'est une « *tentative dérisoire pour atténuer les conséquences catastrophiques des sanctions* » constate Marc Bossuyt, Rapporteur de la Commission des Droits de l'Homme des Nations unies. La communauté internationale a tenté de cibler le mécanisme des sanctions avec le programme « pétrole contre nourriture », qui sera analysé plus loin, mais le résultat n'a pas été concluant : les sanctions perdurent sans que l'intensité en soit atténuée.

Sur le plan moral, ces sanctions sont de plus en plus critiquées. La question est de savoir, comme le souligne le Professeur Rostan Mehdi, si les souffrances infligées à des groupes vulnérables dans le pays visé constituent un moyen légitime d'exercer des pressions sur des dirigeants politiques dont la position ne sera probablement pas infléchie par la situation critique dans laquelle se trouve la population.

En outre, les sanctions compliquent la tâche des organismes humanitaires en les empêchant d'obtenir certaines catégories de produits et en les contraignant à accomplir de lourdes formalités pour obtenir les exemptions nécessaires. Un exemple en est la réaction des ONG impliquées en Afghanistan, très défavorable au récent renforcement des sanctions contre les Taliban.

Les exemples précédents ne sont heureusement pas représentatifs de tous les régimes de sanctions et la communauté internationale a su, par le passé, édicter des régimes de sanctions ciblés. Les sanctions à l'encontre de l'Unita, mouvement armé de Jonas Savimbi en Angola, en sont un exemple, en combinant l'embargo sur les armes et le pétrole, la restriction des déplacements à l'étranger, le gel des avoirs et l'interdiction d'importer des diamants d'Angola non certifiés.

2) *Les inconvénients multiples des sanctions à durée indéterminée*

Des sanctions appliquées trop longtemps sans produire de résultats significatifs perdent leur justification. Si la situation qui a motivé les sanctions a pris fin et les sanctions se prolongent indûment, on entre dans une situation que l'on appelle « les répercussions ultérieures injustifiées ». En outre, les sanctions sans durée déterminée qui se trouvent maintenues pendant des années, et jusqu'à une décennie comme en Iraq, ne démontrent-elles pas leur inefficacité ?

Certains experts dénoncent l'effet extrêmement négatif des

régimes de sanctions globales et à durée indéterminée sur la stabilité politique même dans la région frappée. Ainsi, selon M. Niblock, expert auditionné par le groupe de travail du Conseil de sécurité, les avantages que l'on peut attendre de ce type de sanctions n'excèdent pas leurs conséquences négatives. L'expérience des cas libyen, soudanais et iraquien montre que « *les sanctions détruisent les ferments de la démocratisation, si elle a existé, entraînent une compétition accrue pour le partage des ressources, l'accentuation des divisions et des injustices sociales, et menacent, à terme, la stabilité politique* ». Cet expert plaide pour l'abandon définitif des sanctions économiques globales et la systématisation des sanctions à durée limitée.

Les conséquences néfastes d'une très longue période de sanctions peuvent être observées en Iraq, au Burundi, ainsi qu'à Cuba. La situation de la Libye apparaît quant à elle paradoxale.

Dans le cas de l'Iraq, la France est pleinement consciente de ces difficultés constatant, par la voix de son représentant auprès des Nations unies que le maintien des sanctions en Iraq, pour la dixième année, « *pose un problème politique mais aussi moral, en frappant durement des populations innocentes et déjà trop éprouvées* ». Les experts considèrent que dans ce pays, il faudra plus d'une génération pour rétablir les infrastructures dans les domaines médical, éducatif et alimentaire à leur niveau antérieur aux sanctions. Ils estiment que la durée de l'embargo a eu pour effet d'anéantir les réalisations qui avaient fait de l'Iraq l'un des pays les plus avancés du monde arabe. L'on peut ajouter que l'exploitation du pétrole telle qu'elle perdure, avec des structures d'exploitation délabrées, porte un dommage irréparable aux réserves iraquiennes.

La levée des sanctions contre le Burundi n'a pu empêcher que la catastrophe humanitaire ne perdure du fait de l'effondrement des infrastructures de distribution alimentaire, des retards dans les campagnes de vaccination et de l'appauvrissement généralisé de la population engendrés par les sanctions.

L'embargo déjà ancien de l'Union européenne contre Haïti a conduit cette société très pauvre à une déliquescence progressive : elle ne se trouve pas dans une situation d'urgence qui attirerait l'attention de la communauté internationale sur elle, mais elle ne peut se développer. Là encore, on ne voit pas l'efficacité des sanctions.

Les régimes successifs de sanctions unilatérales américaines imposés à Cuba depuis 1962 font l'objet de critiques sévères au sein même des pouvoirs publics américains. Une large partie des sénateurs s'est prononcée, en juillet 2000, pour l'allègement des sanctions dans le domaine de la nourriture et des médicaments, tandis qu'une mission sénatoriale

dénonçait l'inefficacité de l'embargo qui consolide en fait le pouvoir de Fidel Castro en permettant une justification de l'échec économique de l'île.

L'embargo à l'encontre de la Libye, décidé par le Conseil de sécurité en mars 1992, a été suspendu en avril 1999 à la suite d'un accord autorisant les deux suspects libyens de l'attentat de Lockerbie à être jugés par un tribunal écossais aux Pays-Bas. Cette suspension a apporté un véritable soulagement à la population et a permis d'espérer la relance de l'économie, très affectée par six années d'embargo. La cour ayant récemment rendu son verdict, le Conseil de sécurité devra se prononcer sur la levée des sanctions. Or, si la France considère que Tripoli a rempli ses obligations à son égard, il n'en est pas de même des Etats-Unis et du Royaume-Uni, qui souhaitent imposer plusieurs conditions à la levée des sanctions. Il appartiendra donc aux membres du Conseil de sécurité de mener une négociation politiquement difficile sur des sanctions qui, en fait, ne sont plus appliquées depuis deux ans. Cette situation paradoxale conduit à préférer des régimes de sanctions limités dans le temps.

3) L'impossibilité de sortir de certains régimes de sanctions même lorsque les objectifs initiaux ont été atteints

Le cas de l'Iraq est particulièrement problématique au regard du mécanisme de sortie d'un régime de sanctions.

La levée des sanctions a d'abord été organisée par la résolution 687, dans ses paragraphes 21 et 22. Les objectifs fixés par la résolution ayant été atteints à l'issue du conflit, avec le retrait de l'Iraq du Koweït, les sanctions auraient dû être levées, sous réserve de l'adoption de modalités quant aux réparations dues au Koweït.

Mais les Etats-Unis et la Grande-Bretagne se sont opposés à la levée des sanctions, en dépit du fait que les conditions ayant justifié l'imposition de ces sanctions étaient caduques. L'objectif des sanctions a alors changé pour l'administration américaine : il s'est agi d'obtenir la démission de Saddam Hussein.

Après une période de bonne coopération de l'Iraq avec les experts de la Commission de contrôle des armements (UNSCOM), pendant les années 1995 à 1998, l'absence de perspectives quant à la levée des sanctions a conduit l'Iraq à rejeter ces procédures considérées comme humiliantes. Le rejet iraquien a entraîné, en retour, des bombardements unilatéraux américains et britanniques en décembre 1998 contraires à toutes les résolutions.

Comme on l'a vu, le Conseil de sécurité a adopté la résolution

1284 pour sortir de l'impasse. Celle-ci prévoit la suspension temporaire et renouvelable des sanctions civiles en cas de « coopération à tous égards » de l'Iraq avec la nouvelle Commission de contrôle des armements (CCVINU). La résolution a été adoptée avec l'abstention de trois des cinq membres permanents (Russie, Chine et France). La France s'est abstenue considérant que la résolution contenait de trop nombreuses ambiguïtés : le flou de la notion de « coopération à tous égards », l'absence de précisions quant aux conditions de surveillance financière de l'Iraq après la suspension des sanctions. Les diplomates reprochent à la rédaction de la résolution de faciliter le *statu quo* pour Saddam Hussein : mais, la résolution fut-elle plus précise, le Président iraquien ne préfère-t-il pas voir perdurer la situation actuelle ?

C'est pourquoi notre pays a longtemps demandé que cette résolution soit précisée dans un nouveau texte, afin de proposer à l'Iraq une perspective plus claire et plus précise de suspension des sanctions.

La situation actuelle est celle d'une gestion du dossier dépourvue de logique conductrice : les exigences récurrentes du Conseil reflètent la mauvaise foi de certains de ses membres, l'Iraq a été conduit à mener une politique de contournement systématique de l'embargo, les sanctions ont pris une connotation répressive, punitive, qui n'a plus guère de légitimité eu égard aux objectifs du Conseil de sécurité, et ce, quelque soit l'appréciation que l'on porte sur le régime de Bagdad.

De façon générale, lorsqu'il y a eu recours à la force et que l'objectif défini par les Etats sanctionnants a été atteint, une autre logique doit prévaloir : maintenir l'Etat cible sous surveillance et pouvoir réagir immédiatement en cas de nouveau comportement répréhensible. Les sanctions doivent impérativement s'adapter ; les sanctions globales être abandonnées au profit de sanctions ciblées sur les dirigeants, afin d'encourager la transition politique. On se référera ici à l'analyse de Jacques Beltran, selon qui « *maintenir inchangé un régime de sanctions, alors que les objectifs qu'il vise ne sont plus les mêmes, est une stratégie qui va à l'encontre du bon sens* ».

Les enseignements tirés de la situation inextricable de l'Iraq ont conduit la France à s'opposer à l'adoption de sanctions à durée indéterminée ; c'est ainsi par exemple que les sanctions décidées par l'Union européenne contre l'Indonésie en 1999, afin de faire pression sur le Gouvernement et l'inciter à reconnaître l'indépendance du Timor Oriental, ont été limitées à quatre mois. Lorsque l'évacuation de l'île par les milices indonésiennes a eu lieu, notre pays s'est opposé au prolongement des sanctions demandé par certains Etats membres de l'Union.

4) *Les exceptions à caractère humanitaire*

a) Les conséquences de certains régimes de sanctions sur la situation humanitaire du pays cible

L'application des sanctions, en particulier lorsqu'il s'agit de sanctions globales, a parfois des conséquences très graves, voire même catastrophiques sur l'état humanitaire de la population qui y est soumise. Outre les privations dans le domaine alimentaire et des biens de consommation courante, l'on assiste à la régression de la politique sanitaire du pays. Il arrive également que lorsque les sanctions perdurent, les conséquences économiques et sociales sont telles que l'on aboutit à une déstructuration de la société.

En Iraq, les conséquences des sanctions sur le plan humanitaire ont été analysées comme catastrophiques tant par les ONG et les chercheurs que par les organismes des Nations unies. L'estimation des décès directement imputables aux sanctions va de 500 000 à 1,5 million de personnes, en majorité des enfants. La commission d'évaluation nommée par le Conseil de sécurité a confirmé en mars 1999 que les taux de mortalité infantile sont parmi les plus élevés du monde. Les causes en sont la contamination des eaux, le manque l'aliments de qualité, un allaitement maternel insuffisant et la pénurie dans le domaine des soins de santé. La malnutrition chronique affecte un enfant de moins de cinq ans sur quatre. En outre, des ONG, tel le Comité international de la Croix-Rouge, ont constaté l'état de décrépitude du système de santé et les besoins importants des établissements scolaires.

Lorsque les sanctions entraînent de graves conséquences sur le plan humanitaire, le Conseil de sécurité peut décider de recourir à un embargo « filtrant », qui préserve les échanges portant sur les denrées alimentaires, les biens destinés à satisfaire les besoins élémentaires de la population, les médicaments et autres biens à caractère médical, et parfois le matériel d'enseignement. L'exception peut être étendue à des marchandises permettant d'assurer le fonctionnement d'institutions remplissant des missions indispensables à la survie des populations.

La notion d'exception humanitaire peut être admise dans une acception assez large : ainsi par exemple les vols des Taliban acheminant des pèlerins à La Mecque sont acceptés par le comité des sanctions au titre de l'exception humanitaire.

b) Une mise en œuvre parfois absurde de l'exception humanitaire : le cas du programme iraquien « pétrole contre nourriture »

Le programme « pétrole contre nourriture »

Ce programme a été institué pour remédier à la dégradation de la situation humanitaire en Iraq : la résolution 986 (avril 1995) a autorisé la vente de quantités limitées de pétrole afin de permettre à l'Iraq d'importer des biens de première nécessité. Toutefois, la moitié seulement de ces recettes est affectée à ces achats, car l'autre moitié (47%) sert à indemniser des dommages de guerre, à couvrir les frais de fonctionnement du programme Iraq aux Nations unies et le fonctionnement de la Commission de contrôle des armements. Dans ce dispositif, l'Iraq n'a aucun contrôle de ses revenus : les recettes pétrolières alimentent un compte séquestre à New York. Ses contrats d'importation doivent être soumis au Comité des sanctions, pour approbation ou notification, selon la nature des produits.

Depuis l'entrée en vigueur de ce mécanisme à la fin 1996, le programme a été amélioré : les catégories de biens que l'Iraq peut importer ont été élargies pour inclure les infrastructures, toujours sous le contrôle du Comité des sanctions. D'autre part, le plafond d'exportation de produits pétroliers a été supprimé et l'Iraq peut théoriquement exporter autant de pétrole qu'il le souhaite. Néanmoins le délabrement de l'industrie pétrolière limite de fait la capacité d'exportation, ainsi que le fait que le Comité des sanctions met en attente les contrats de pièces détachées pétrolières. Par ailleurs, le Gouvernement iraquien peut considérer qu'il n'a guère intérêt à augmenter ses exportations de pétrole alors qu'il n'a pas de contrôle sur les revenus correspondants et qu'une grande partie de ces revenus lui est soustraite. L'embargo engendre une vente de produits pétroliers en contrebande, plus intéressante car les autorités peuvent librement disposer de sa contrepartie.

La dérogation légitime et indispensable accordée à l'Iraq dans le cadre de ce programme a souffert, dans la pratique, d'un fonctionnement difficile, qui montre la façon dont l'exception humanitaire peut être dévoyée si certains membres du Conseil de sécurité sont de mauvaise foi et les aberrations auxquelles on peut alors aboutir.

Dans le cadre de ce programme, les projets de contrats d'importation sont soumis pour approbation au comité dit « 661 » du Conseil de sécurité : or l'on constate qu'une proportion faible des projets de contrats a été acceptée pour les trois premiers exercices, le nombre des contrats approuvés variant de 18 % pour la réfection des centrales électriques à 57 % dans le domaine de l'agriculture. La France, ainsi que d'autres Etats, dénonce le blocage de 1600 contrats mis en attente, dont la valeur s'élève à 6 milliards de dollars.

Plusieurs exemples absurdes et choquants de contrats mis en attente peuvent être donnés, qui conduisent à s'alarmer sérieusement sur le fonctionnement du comité et les motivations de certains de ses membres. Ainsi par exemple un contrat d'importation de cinquante ambulances a été considéré comme dangereux par le représentant américain, en raison de la présence d'un bloc réfrigéré, lequel pourrait servir à transporter des produits chimiques toxiques dans un but belliqueux. La livraison de crayons à mine graphite a également été repoussée par le comité.

Les difficultés de la gestion du programme ont conduit à admettre, dans une résolution (1330) du Conseil, une « liste verte » de produits pour lesquels l'importation n'est plus soumise à l'approbation du Comité des sanctions mais doit être notifiée au Secrétariat. Il s'agit par exemple de biens concernant les secteurs de la nourriture, de l'eau ou de l'éducation.

En réalité, les « listes vertes » de biens élaborées par le Secrétariat, qui devaient être approuvées automatiquement par le Comité des sanctions, sont dans une large mesure « corrigées » lors de l'examen par ce Comité. Il arrive fréquemment que la mission américaine s'oppose à l'importation par l'Iraq de plusieurs centaines d'articles sur un total d'un millier, ce qui altère l'équilibre des projets. Pourtant, ces listes ne comportent aucun bien à double usage tels que ceux-ci sont répertoriés par la résolution 1051, et font l'objet d'une vérification par la Mission du contrôle des Nations unies, l'UNMOVIC.

La conception américaine du bien à double usage, qui diffère de celle des autres membres du Comité, d'une part, et de la liste annexée à la résolution 1051, d'autre part, rend extrêmement difficile la gestion du programme. Ainsi, dans le secteur de la nourriture, pour lequel était prévue l'importation par l'Iraq d'appareils de manutention, de pièces détachées de transports ou de silos et d'équipements portuaires, le représentant américain a repoussé, ce mois de février, de nombreux articles tels que : extincteurs, échelles mécaniques, filtres, camions, équipements de réfrigération, systèmes d'air conditionné, moulins à riz, pistons, valves, pompes, compresseurs, machines à nettoyer, système d'aspiration, par exemple. L'intransigeance américaine a pour effet de compromettre gravement ou de mettre à bas les projets élaborés par le Secrétariat.

Le programme peut être considéré **comme une tentative de ciblage des sanctions**, qui ne paraît pas concluante aux yeux des observateurs et des experts : les sanctions perdurent, leur intensité n'est pas atténuée, et les besoins de la population ne sont pas satisfaits.

La gestion du programme « pétrole contre nourriture » est révélatrice des difficultés du fonctionnement des comités des sanctions :

effet paralysant de la décision à l'unanimité, opacité de la décision, absence de délai pour la prise de décision, aussi des requêtes sont-elles parfois bloquées indéfiniment. La jurisprudence des comités apparaît tatillonne et restrictive, ce qui peut s'expliquer dans le cas où les biens soumis à leur appréciation ont un caractère dual. Mais comme on l'a vu, certains membres du Comité arguent du caractère dual de certains biens de façon quasi-absurde.

5) Les sanctions, facteur parmi d'autres ayant contribué à une évolution positive du pays cible

a) L'exemple historique : la fin de l'apartheid en Afrique du Sud

Un certain consensus s'est établi sur la contribution positive des sanctions à l'abolition du régime de l'apartheid en Afrique du Sud. Les sanctions étaient très mal ressenties par la communauté blanche, et leur levée a d'ailleurs constitué la première demande de M. De Klerk lorsqu'il est arrivé au pouvoir. Mais les sanctions n'ont pas été le seul élément ; d'autres facteurs ont contribué au changement, tels que le facteur démographique, l'évolution des mentalités au sein de la communauté blanche elle-même, ainsi que le contexte international.

b) Le cas de la Yougoslavie

Le Conseil de sécurité a adopté des sanctions à trois reprises à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie : un embargo sur les armes à partir de septembre 1991 en réponse au conflit avec la Croatie, des sanctions économiques globales pendant la guerre en Bosnie-Herzégovine, soit de 1992 à 1995, date de l'accord de Dayton, enfin, un nouvel embargo sur les armes en mars 1998, en réponse à la crise kosovare.

Le premier embargo sur les armes, resté en vigueur de 1991 à 1995, a été impuissant à freiner l'extension du conflit dans la région. Son respect n'a pas été une préoccupation majeure du Conseil de sécurité : appliqué, il aurait évidemment donné un avantage militaire décisif aux forces serbes, renforçant le déséquilibre initial entre forces serbes et bosniaques, notamment. En revanche, l'analyse du rôle des sanctions dans les négociations qui ont conduit à la signature de l'accord de paix de Dayton en novembre 1995 a conduit les experts à conclure que les sanctions ont eu un impact significatif sur le processus de négociation.

Les sanctions de la période 1992-1995

On rappellera que l'arsenal de sanctions instauré par quatre résolutions du Conseil de sécurité entre 1992 et 1994 fut

historiquement, avec l'embargo iraquien, celui dont la mise en œuvre a été la plus systématique et la plus complète. Il faut souligner aussi qu'il eut, de même qu'en Iraq, les effets les plus dévastateurs sur l'économie et la société du pays cible. Sur le plan économique, les sanctions ont approfondi le mouvement de récession qui s'était engagé avant la guerre, faisant chuter la production industrielle et provoquant une inflation galopante. Sur le plan social, les sanctions ont accablé les populations vulnérables et ont permis à l'entourage de Milosevic et aux élites économiques de prospérer. Enfin, sur le plan politique, les sanctions ont anéanti la classe moyenne, rendant encore plus difficile l'émergence de la société civile et la survie de l'opposition à Milosevic, phénomène qui a été par la suite réduit avec l'aide à la démocratie apportée par les Etats-Unis et l'Union européenne.

Les témoignages des négociateurs occidentaux se rejoignent dans la constatation que les sanctions ont constitué un levier efficace pour la négociation d'un accord de paix. Le Président Milosevic et ses représentants étant extrêmement attachés à la levée des sanctions, la perspective de la suspension de certaines sanctions les a d'abord conduits à accepter de se désolidariser des Serbes de Bosnie, à soutenir le plan Vance-Owen, puis à appliquer l'embargo contre les Serbes de Bosnie. De même, en 1995, la promesse d'une levée des sanctions a poussé Milosevic à négocier les accords de paix de Dayton, ce qui lui permettait d'espérer le renforcement de sa position en Serbie grâce à une amélioration de la situation.

Il faut souligner que l'embargo a été doublé d'un exceptionnel système multilatéral de surveillance et de mise en œuvre. Un réseau de missions d'assistance à la mise en œuvre des sanctions (dit réseau SAMs) a été organisé par l'OSCE et l'Union européenne afin de dépêcher des officiers de douane dans de nombreux postes des pays des Balkans et d'Europe centrale. La Commission européenne a mis en place un système informatisé de communications par satellite afin que les services de douanes puissent joindre le Comité des sanctions à New York pour vérifier l'authenticité des documents de voyage accompagnant les marchandises. Enfin, le respect de l'embargo était surveillé par des unités mises à disposition par l'Union de l'Europe occidentale (sur le Danube), l'OTAN (des forces navales issues de quatorze pays prirent part aux opérations de contrôle sur l'Adriatique), auxquels s'ajoutent les moyens fournis par l'Union européenne et l'OSCE.

C'est ainsi que **les experts du Conseil de sécurité ont estimé que le facteur principal de l'efficacité des sanctions a été cette coopération unique et sans précédent des différentes institutions** dans la région visée par les sanctions, coopération qui fait en général défaut, faute de volonté ou de moyens.

Votre Rapporteur fera sienne la conclusion de Jacques Beltran,

selon laquelle, « *dans le règlement du conflit bosniaque, les sanctions ont bien eu un impact réel, mais qui ne doit pas être surestimé. Les sanctions n'ont été qu'un instrument parmi d'autres et ont constitué un élément d'une politique globale de coercition qui a, semble-t-il, porté ses fruits* ».

Bien que cette expérience a été jugée positive et efficace par les Nations unies, les leçons de la Bosnie n'ont pas servi lors des événements au Kosovo.

Les sanctions de la période 1998-2001

En 1997, la dégradation de la situation, marquée par les attaques de l'armée de libération du Kosovo et la violente répression des forces de sécurité serbes, a conduit le Conseil de sécurité à adopter une nouvelle résolution (1160 du 31 mars 1998) instaurant un embargo sur les armes. Cette décision apparaît peu compréhensible, compte tenu de l'expérience bosniaque : l'embargo ne pouvait avoir qu'un impact faible ou inexistant sur le conflit, car les forces serbes détenaient toujours l'arsenal de l'armée yougoslave (l'une des mieux équipées d'Europe) et étaient largement autosuffisantes ; par ailleurs l'armée kosovare était approvisionnée d'Albanie et lutter contre le trafic d'armes le long des frontières du Kosovo aurait exigé d'y affecter, sans garantie de résultat, d'énormes moyens de surveillance.

De fait, cet embargo a été peu appliqué et les violations constatées à son propos n'ont pas été sanctionnées, ce qui montre que la résolution 1160 n'a guère constitué qu'un consensus minimal au sein d'un Conseil de sécurité divisé. Celui-ci n'a pas souhaité élargir le champ des sanctions, alors que les Etats-Unis et l'Union européenne adoptaient un ensemble de sanctions à l'encontre de la Serbie. Les principaux pays de l'OTAN décidèrent ensuite l'usage de la force, plutôt que la recherche d'appuis au sein du Conseil de sécurité en faveur de l'imposition de sanctions économiques globales.

Enfin, la période 1998-2001, durant laquelle les sanctions ont été maintenues une fois le conflit terminé, est riche d'enseignements concernant l'efficacité possible des sanctions.

Une fois l'accord de paix signé le 9 juin 1999, la communauté internationale modifie ses objectifs : les sanctions auront pour but la chute du dictateur, mais avec le souci d'éviter une « *impasse à l'iraquienne* », selon l'expression de Hubert Védrine. Le changement d'objectif est entériné par l'adoption d'un nouveau dispositif : les sanctions contre la Serbie sont allégées, les sanctions contre les dirigeants serbes sont renforcées, l'opposition en Serbie sera aidée par le programme « *Energie pour la démocratie* ».

L'Union européenne, à l'origine de l'initiative, prône une stratégie de « Serbie ouverte », qui implique le dialogue et la coopération non seulement avec l'opposition, mais aussi avec la société civile, l'Eglise, les ONG et les médias. La levée des sanctions et un processus de « stabilisation et d'association » sont proposés lorsque Milosevic aura quitté le pouvoir. Par la suite, les Européens n'auront de cesse d'affiner le ciblage des sanctions, afin de viser précisément Milosevic et ses proches et d'épargner à la population des souffrances supplémentaires.

Le « dosage » subtil adopté par les pays occidentaux dans la levée des sanctions a permis à la fois d'envoyer des signaux positifs à l'opposition, tout en maintenant la pression sur le dictateur et sur son entourage. Cette stratégie a favorisé la victoire de M. Kostunica aux élections présidentielles d'octobre 2000, puis celle de l'opposition DOS aux élections législatives de décembre 2000. En outre, le maintien, par les Etats-Unis, de conditions préalables à l'obtention de financements a, selon les observateurs, été un élément clé dans la décision d'arrêter Milosevic, le 1^{er} avril 2001. Les Etats-Unis avaient en effet fixé un ultimatum au 31 mars, menaçant de bloquer toute aide à la Yougoslavie dans les instances financières internationales si Belgrade ne s'acquittait pas de ses obligations envers le TPIY, parmi lesquelles le transfert de Milosevic.

6) Les sanctions comme instrument de lutte contre le terrorisme

Les deux résolutions imposant des sanctions contre la Libye, en 1992, et contre le Soudan, en 1996, ont été les premières tentatives des Nations unies de faire pression, à la suite d'actes de terrorisme, sur des Etats hébergeant et prêtant leur soutien à des organisations terroristes. Si les sanctions libyennes sont considérées comme ayant eu des résultats positifs, ce n'est pas le cas des sanctions prises contre le Soudan.

Les sanctions libyennes ont été ciblées précisément sur les armements, l'aviation et le trafic aérien, la coopération dans le domaine pétrolier et le gel des avoirs. S'y ajoutait un isolement diplomatique qui a été vivement ressenti par les responsables libyens. Les sanctions ont constitué, pour les pays occidentaux touchés par les attentats, une arme de négociation afin d'obtenir que les deux coupables présumés de l'attentat de Lockerbie soient déférés, dans certaines conditions, devant la justice.

Sans entraîner d'impact économique majeur, les sanctions ont constitué un fardeau suffisant pour pousser le Gouvernement libyen à négocier une sortie de crise (les négociations ont commencé dès 1992), même si l'épilogue n'est intervenu qu'en 1999. Elles ont également incité la Libye à abandonner son soutien au terrorisme international.

Dans cet exemple, les sanctions ciblées ont constitué un obstacle aux ambitions du gouvernement cible, alors que celui-ci est attaché à jouer un rôle au sein de la communauté internationale en proportion avec son poids dans la production pétrolière. Ce facteur a été renforcé par un contexte international favorable, grâce en particulier aux interventions de l'Organisation de l'unité africaine (OUA).

Les sanctions appliquées à l'encontre du Soudan se sont limitées à l'isolement diplomatique, l'embargo aérien n'ayant pas été appliqué pour des raisons humanitaires d'une part, et du fait de la réticence de l'Égypte, d'autre part. Elles semblent n'avoir eu aucun résultat, le Gouvernement continuant à refuser toute coopération pour déférer à la justice les auteurs présumés de l'attentat de 1995 contre le Président égyptien Moubarak. Aucun rejet du terrorisme n'est, semble-t-il, intervenu.

La communauté internationale a également adopté des sanctions à l'encontre de l'Afghanistan, notamment dans le but de faire pression contre les Etats qui hébergent des groupes terroristes. L'analyse de ces sanctions, également sans résultat pour l'instant, est présentée à la fin de ce chapitre.

8) Les sanctions contre la guerre civile

Plusieurs pays d'Afrique ont été visés au cours de la dernière décennie par des sanctions dont l'élément principal a été l'embargo sur les armes. Le tableau ci-dessous dresse la liste des régimes de sanctions actuellement en vigueur sur ce continent.

Tableau des pays africains soumis à sanctions

PAYS CONCERNÉS	NATURE DES SANCTIONS	REMARQUES
ANGOLA	Résolution 864 (1993) : embargo pétrolier et sur les armes contre l'UNITA Résolution 1127 (1997) : restriction sur les déplacements des dirigeants de l'UNITA et de leurs proches Résolution 1173 (1998) : gel des avoirs et embargo sur les diamants contre l'UNITA	
ETHIOPIE-ERY THREE	Résolution 1298 (2000) : embargo sur les armes	Durée limitée (douze mois)
LIBERIA	Résolution 788 (2000) : embargo sur les armes	

LIBYE	Résolution 748 (1992) : embargo aérien et sur les armes Résolution 883 (1993) : gel des avoirs et embargo sur les équipements pétroliers	Sanctions suspendues en 1999 mais pas encore levées
RWANDA	Résolutions 918 et 1011 (1995) : embargo sur les armes	
SIERRA LEONE	Résolution 1171 (1998) : embargo sur les armes contre les forces non gouvernementales et restriction sur les déplacements de leurs dirigeants Résolution 1306 (2000) : embargo sur les diamants non certifiés	Durée limitée (dix-huit mois)
SOMALIE	Résolutions 733 et 751 (1992) : embargo sur les armes	
SOUDAN	Résolutions 1054 et 1070 (1996) : sanctions diplomatiques et embargo aérien	

Source : Ministère des Affaires étrangères

a) L'échec des sanctions en Sierra Leone

En Sierra Leone comme en Angola, les sanctions ont été adoptées alors que la guerre civile s'était déjà déchaînée entre les forces gouvernementales et un mouvement armé rebelle rejetant les résultats d'un processus électoral démocratique.

C'est la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui a décidé en 1997 les premières sanctions économiques globales contre le mouvement rebelle AFRC, puis contre le RUF. Elles ont été suivies par les sanctions plus ciblées du Conseil de sécurité : embargo sur le pétrole et sur les armes, interdiction de voyager pour les membres de la junte.

Ces sanctions ont été, selon les observateurs, un échec total, comme tous les embargos sur les armes des années 1990 si l'on se réfère à l'étude, déjà citée, de *l'International Peace Academy*. Plus précisément, on reconnaît que la menace de sanctions a eu quelque efficacité en conduisant les parties en conflit à signer l'accord de Conakry. Mais les sanctions par elles-mêmes n'ont eu aucun effet : l'explication se trouve simplement dans l'absence de moyens de surveillance des frontières et dans l'incapacité tant de la CEDEAO que des Nations unies d'exiger de façon

crédible la mise en œuvre des sanctions. Ce fait est d'autant plus regrettable que la Sierra Leone, ne disposant que de trois ports maritimes et quatre aéroports praticables, aurait pu être isolée de façon efficace en ce qui concerne le trafic d'armes et l'exportation de diamants et autres minéraux précieux.

En dépit de la bonne coopération qui s'est instaurée entre la CEDEAO et les Nations unies, et qui doit rester un élément de référence, **l'application des sanctions a été impossible en l'absence d'une capacité institutionnelle des Nations unies de remplir ce rôle de surveillance et de contrôle des trafics de contrebande frontaliers.** Le Nigeria voisin et les pays de la CEDEAO étaient quant à eux trop sollicités par l'effort de lutte contre l'instabilité pour pouvoir consacrer des moyens humains et financiers au contrôle du respect des embargos.

Cet échec s'est accompagné d'un impact négatif sur la situation humanitaire déjà désastreuse du pays, dans la mesure où l'embargo du Conseil de sécurité sur le pétrole a renchéri le coût du transport, contribuant à la hausse des prix pour les produits alimentaires et de première nécessité.

Le même échec peut être constaté en ce qui concerne les sanctions adoptées vis-à-vis de la Somalie. Pour ce dernier pays, l'embargo sur les armes a été décidé en 1992, et semble depuis tout à fait oublié, à tel point que le Comité des sanctions ne se réunit même pas.

L'embargo sur les armes adopté à l'encontre du Liberia à partir de 1992 n'a joué aucun rôle, faute de contrôle et de volonté réelle de le faire respecter. Certains experts en concluent que cette mesure permet à la communauté internationale de « faire quelque chose » face à une crise qu'elle n'a ni les moyens ni la volonté de contrôler. Son impuissance s'est révélée encore plus dramatique dans le cas de la guerre civile au Rwanda, où l'embargo sur les armes, décidé trop tard, n'a quasiment jamais été appliqué. Non seulement le Conseil de sécurité n'a pas eu les moyens de le faire appliquer, mais plusieurs des Etats voisins ont refusé ouvertement la coopération avec les Nations unies.

b) Un bilan contesté en Angola

En ce qui concerne la guérilla en Angola, le jugement porté sur l'effet des sanctions à l'encontre de l'Unita est controversé. Les experts nommés par le Conseil de sécurité considèrent que les sanctions ont contribué à affaiblir considérablement les capacités militaires de cette organisation, et que celle-ci a perdu sa base territoriale dans le pays même. Plusieurs milliers de rebelles se sont rendus aux autorités légitimes pour participer au processus de pacification et de reconstruction nationale, ainsi qu'à la mise en œuvre des accords de Bicesse et du protocole de Lusaka.

C'est pourquoi le Conseil de sécurité souhaite dorénavant renforcer l'efficacité du dispositif, en démantelant les réseaux de criminalité qui alimentent le conflit au moyen du trafic des matières premières de grande valeur.

D'autres experts sont plus critiques : *l'International Peace Academy* regrette que peu d'efforts aient été faits en faveur du respect des sanctions, ce qui leur a ôté toute crédibilité et donné libre cours au trafic d'armes, au trafic de diamants et au maintien des circuits financiers au profit de l'Unita.

C- L'imposition de sanctions occulte souvent une absence de stratégie

Dans certains cas, l'imposition de sanctions semble peu pertinente et à tout le moins une réponse dérisoire à la situation d'un pays : on évoquera à cet égard l'exemple de l'Afghanistan.

En octobre 1999, le Conseil de sécurité a adopté des sanctions contre le régime des Taliban, afin d'obtenir que ceux-ci, d'une part, mettent fin à leur soutien au terrorisme international et livrent à la justice l'instigateur présumé d'attentats Oussama Ben Laden, et, d'autre part, abandonnent la production de masse de l'opium.

Le régime adopté a certes illustré l'évolution vers des sanctions plus sélectives et ciblées (puisque'il s'agissait d'un embargo aérien pour tous les vols internationaux opérés par les Taliban) et d'un gel des avoirs des Taliban à l'étranger assorti de l'interdiction d'effectuer des transactions financières avec eux. Mais chacun admet que ces sanctions n'ont eu aucun résultat ; les Taliban n'ont pas obtempéré aux demandes du Conseil et ont en outre réagi par une propagande visant à rallier à eux le soutien de la population dans un rejet des Etats-Unis et des Nations unies.

1) La communauté internationale persiste dans une voie inefficace...

Dans cette situation d'échec, quelle évolution positive peut-on attendre du renforcement des sanctions prévu par la nouvelle résolution adoptée le 19 décembre 2000 ? Probablement aucune.

Les sanctions n'auraient « *qu'un impact humanitaire limité, mais tangible* », selon deux rapports successivement présentés par le Secrétaire général. Cependant, le document le plus récent établit un lien entre la chute de près de 20% de la monnaie afghane en trois mois et le processus de mise en place des sanctions. Par ailleurs, l'on voit déjà se développer certains effets négatifs des sanctions que l'on pourrait qualifier

d'indirects ou de psychologiques.

La population afghane, dans un pays en guerre depuis vingt ans, connaît une situation dramatique. Le rapport précité indique son extrême vulnérabilité du fait de la sécheresse, du conflit, des déplacements internes massifs, de la baisse des revenus provenant de la culture du pavot et, enfin, de l'absence de toute aide de la part des autorités qui restent totalement inactives face à sa détresse.

Dans cette situation, votre Rapporteur estime qu'il est insuffisant de constater simplement que la situation humanitaire n'a pas été notablement affectée par l'imposition de nouvelles sanctions, comme l'annonce le rapport précité. Les nouvelles sanctions ne lui paraissent guère pertinentes dans leur ensemble.

Le soutien au terrorisme international (avec la présence d'une dizaine de camps d'entraînement) appelle certes une réaction. Le gel des avoirs du milliardaire saoudien Oussama Ben Laden est en cela approprié. Mais l'embargo unilatéral sur les armes, c'est à dire à l'encontre des Taliban mais non des partisans du Commandant Massoud et de M. Rabbani (qui n'ont pas davantage de légitimité démocratique ni de soutien au sein de la population) suscite des interrogations. On soulignera que le régime Taleb a peu de chances d'expulser Ben Laden tant qu'il sera en guerre, ayant évidemment besoin de financement.

L'embargo sur les produits précurseurs de drogue est légitime (mais les Taliban soulignent avec raison que l'opposition n'est pas concernée par cette mesure) comme le gel des avoirs financiers des Taliban ; on ne doit cependant pas se faire d'illusion sur l'efficacité de la dernière mesure, vu l'opacité du système bancaire de nombreux pays.

L'interdiction de tous les vols à destination et en provenance de l'Afghanistan est totalement inappropriée, malgré l'exception humanitaire : alors que l'économie du pays est détruite, cette mesure ôte toute chance de reconstruction ou de développement à ce pays enclavé et dont le réseau routier est très détérioré. L'interdiction des vols de la compagnie nationale Ariana est de plus très mal perçue sur le plan symbolique.

La réduction au minimum des représentations des Taliban à l'étranger et la restriction des déplacements des officiels à l'étranger ne fait que renforcer le repli sur soi et l'absence d'ouverture des dirigeants qui, pour la plupart, ne connaissent pas l'étranger.

2) *...et ne prend pas les moyens de favoriser l'évolution du pays vers la paix*

Le renforcement des sanctions a déjà suscité des réactions négatives des Taliban, à commencer par la riposte spectaculaire du dynamitage des bouddhas géants de Bamiyan. Les Taliban ont annoncé leur intention de boycotter la médiation des Nations unies dans leurs pourparlers avec l'opposition. Ils ont par ailleurs ordonné la fermeture des bureaux - à vocation politique - de la Mission des Nations unies pour l'Afghanistan (UNSMA) à Kaboul ; pour l'instant, les bureaux humanitaires ne sont pas concernés. Le bureau de la BBC à Kaboul a été fermé. Les activités des organisations humanitaires n'ont pas pour l'instant été touchées par des actions de représailles, mais, travaillant dans des conditions difficiles et constituant la seule aide dont bénéficie la population dans le domaine de la santé par exemple, l'éventualité de mesures de rétorsion à leur encontre serait particulièrement dramatique.

Votre Rapporteur estime que **l'on commet à nouveau les erreurs déjà commises vis-à-vis de l'Iraq** : les sanctions conduisent au durcissement du régime au détriment de ses tendances plus modérées, les Taliban conduisent une propagande hostile à l'ONU et aux pays occidentaux, la population est laissée au désespoir et à l'isolement, ressentant un rejet plus grand encore de la part de la communauté internationale, la société civile enfin, est conduite à une désintégration accrue.

Il est urgent d'apporter une aide d'abord alimentaire et humanitaire accrue au peuple afghan, sachant que le déficit alimentaire est évalué à 2,3 millions de tonnes de blé. Le conflit et la sécheresse ont poussé un demi million de personnes à quitter leurs terres depuis août 2000 ; le coordinateur adjoint de l'ONU pour l'Afghanistan, Antonio Donini, estime que 500 000 autres personnes sont en situation d'urgence et pourraient être contraintes de rejoindre les camps de réfugiés. L'aide est notoirement insuffisante : elle devrait être significativement accrue, de la part notamment de l'Union européenne. Dans ce contexte, le projet de programme du PNUCID comportant la fourniture de blé aux paysans est le bienvenu et l'on comprend mal les réticences de notre pays à l'appuyer.

Il est clair que la communauté internationale est totalement dépourvue de stratégie en vue d'un règlement de la guerre civile qui continue à sévir, voire même à s'étendre. **Les sanctions ne pourront en rien répondre à leurs objectifs politiques et elles ne contribuent nullement au règlement pacifique du conflit qui déstabilise et appauvrit le pays.** La meilleure solution serait donc de lever toutes les mesures inutiles à l'issue de la période de douze mois prévue par la résolution 1333, en s'efforçant de promouvoir des négociations afin de ramener la paix civile dans le pays. Ceci implique aussi de prendre en considération le rôle joué par le Pakistan dans la situation afghane.

D - Quelques conclusions quant à l'efficacité des sanctions

Cette étude conduit votre Rapporteur à considérer que les sanctions qui ne sont pas très précisément ciblées sont généralement inefficaces et qu'en outre elles entraînent pour le pays cible une suite de phénomènes négatifs voire même désastreux.

Une distinction doit être faite selon que les sanctions sont imposées à un pays en développement ou à un pays développé dont le gouvernement a commis des actes d'agression, ainsi qualifiés par la communauté internationale.

Dans le cas d'un pays en développement, les sanctions globales (cas de l'Iraq) ou qui additionnent plusieurs mesures (cas de l'Afghanistan) aggravent la situation de la société en pénalisant les populations les plus vulnérables et en contribuant à la disparition de la classe moyenne. L'exception humanitaire dont se prévaut la communauté internationale ne peut, en pratique, jouer son rôle pleinement : l'expérience montre que les produits qui alimentent le conflit (les armes, les carburants) parviennent toujours aux belligérants, alors que l'entrée de l'aide alimentaire ou des produits à caractère humanitaire est soumise à une procédure bureaucratique d'abord par le Comité des sanctions, puis, souvent, à un circuit de distribution entre les mains des autorités du pays cible.

Les sanctions entraînent des effets pervers sur le gouvernement du pays cible. Elles ont tendance à renforcer son autorité ou son despotisme par le contrôle qu'il établit sur des ressources diminuées et par le regain de légitimité qu'il gagne aux yeux d'une population qui se sent rejetée et isolée par la communauté internationale. La propagande des autorités organise une « victimisation », soulignant l'injustice commise par les Nations unies et par les principaux membres du Conseil de sécurité.

Certaines catégories de la population peuvent se réfugier, sous l'effet de l'humiliation et du désarroi, dans l'adhésion à des mouvances politiques plus radicales. Les représentants d'organisations humanitaires travaillant sur le terrain dénoncent souvent les conséquences des sanctions sur le plan de l'identité et de la psychologie, notamment par l'atteinte aux symboles de l'Etat cible. L'on craint actuellement une évolution vers la radicalisation en Afghanistan, où la communauté pachtoune de tradition lettrée et modérée a tendance à se ranger derrière les Taliban ; l'identité afghane risque alors de s'éroder au profit d'une identité islamique plus large et moins modérée.

En outre, la pénurie entraîne une criminalisation de l'Etat, qui met en place des réseaux de marché noir ; ce phénomène permet à certains

acteurs, généralement des proches du pouvoir, de s'enrichir, et ils ont alors tout intérêt à voir perdurer la situation de pénurie et donc les sanctions. Cette dernière situation peut interférer sur la détermination des autorités du pays cible à conduire positivement les négociations, qu'il s'agisse d'un accord de paix ou des modalités d'une sortie des sanctions (en témoigne le peu de motivation des autorités iraqiennes pour la levée des sanctions).

On ajoutera que l'analyse effectuée par la communauté internationale peut être simplificatrice ou manichéenne, tant il est important pour certains membres du Conseil de sécurité - les Etats-Unis par exemple - de prendre des mesures punitives rapidement. En effet, les agissements reprochés au pays cible peuvent être le fait de forces ou de soutiens extérieurs à ce pays : cela a été le cas au Burundi où l'embargo a favorisé le pouvoir politique des extrémistes tutsis, le rôle du Pakistan dans les agissements reprochés à l'Afghanistan devrait de même être examiné.

Dans cette situation, **les sanctions les plus utiles sont celles ciblées sur des personnes et des avoirs**, comme les refus de visas et le gel des avoirs financiers concernant une liste de personnes.

Tout régime de sanctions qui impose un fardeau à la population pour tenter de faire fléchir son gouvernement est voué à l'échec dans un régime où les fondements démocratiques sont très faibles ou inexistants. En effet, les gouvernements n'y sont guère sensibles à la pression de la société civile.

Le cas des sociétés à économie développée est différent, a fortiori lorsque une opposition a pu naître et se structurer.

M. Jacques Beltran note dans son analyse précitée qu'en Serbie, les sanctions économiques ont été efficaces dans un contexte où était présente une opposition politique, qui a en quelque sorte servi de levier aux Occidentaux. Le système de sanctions établi par les Etats-Unis et l'Union européenne a aussi été établi avec plus de finesse : les sanctions ont frappé des dirigeants politiques précisément identifiés et ont été accompagnées d'un soutien matériel et financier à l'opposition, le trafic aérien passagers a d'abord été suspendu puis rétabli, enfin, la démonstration a été faite, autant qu'il est possible, que les mesures ne sont pas dirigées contre la population civile. Une coopération régionale européenne soudée a en outre permis que les sanctions soient appliquées et respectées.

Le cas de la Serbie montre l'importance de la détermination en ce qui concerne l'application réelle des sanctions, ce qui suppose que la communauté internationale et donc les Etats affectent les moyens humains et financiers nécessaires à la surveillance des embargos.

Les embargos sur les armes décidés dans le cadre des conflits internes ou régionaux en Afrique n'ont pas constitué une réponse adéquate aux drames – famine, guerre, génocide – qu'ont subis ces pays au cours de la dernière décennie. Ils ont dans la plupart des cas été édictés trop tard, alors que des stocks d'armes avaient déjà été constitués par les belligérants et que les atrocités avaient commencé. Dans ce cas, les sanctions n'ont pas aggravé la souffrance des populations, qui résulte tout d'abord de la nature brutale des conflits dans ces régions. Elles ont pu entraîner dans le cas des embargos pétroliers une hausse des prix, mais qui n'a pas eu d'impact déterminant sur la situation sociale.

Cependant, la même leçon peut être tirée en ce qui concerne la nécessité de faire appliquer les sanctions avec détermination. Leur inefficacité tragique jusqu'à ce jour, démontrée avec l'exemple des embargos en Sierra Leone et en Angola, montre le besoin urgent d'un système de contrôle et de mise en œuvre, englobant les Etats voisins de l'Etat cible ainsi que les organisations régionales concernées. Ce système doit être développé au sein du Secrétariat de l'ONU, et cette dernière doit également soutenir, au sein des organisations régionales, le développement de capacités de contrôle semblables.

III – Que pourraient être des « sanctions intelligentes » ?

Les bilans dressés sur l'impact des sanctions globales et illimitées dans le temps imposées dans le passé conduisent la plupart du temps à admettre leur inefficacité, surtout lorsqu'elles tentent de fléchir des régimes autoritaires. Elles sont donc à proscrire totalement ; il n'y a pas lieu de les aménager avec des dérogations humanitaires.

L'expérience démontre que si l'on veut que les avantages des sanctions soient supérieurs à leurs inconvénients, les sanctions doivent être bien ciblées, proportionnées, réservées à des situations exceptionnelles et limitées dans le temps. Elles doivent être perçues avant tout comme un instrument destiné à dissuader les comportements illicites, à inciter les Etats à se conformer aux règles internationales et aux résolutions du Conseil de sécurité, davantage que comme un outil de répression.

Plusieurs conférences internationales ont été tenues ces dernières années sur la question des sanctions, avec une réflexion dirigée sur les « sanctions intelligentes ».

La France a quant à elle défendu, au cours de l'année 2000, une nouvelle approche des sanctions. Cette nouvelle approche a pris corps dans les débats qui ont eu lieu au Conseil de sécurité à propos de l'Ethiopie, de l'Erythrée, de l'Afghanistan, et au sein de l'Union européenne sur Timor. Elle sera illustrée ci-après avec la question des sanctions supplémentaires à l'encontre du Liberia.

Enfin, un groupe de travail a été constitué en septembre 2000 au sein du Conseil de sécurité des Nations unies. Ce groupe, présidé par l'Ambassadeur Chowdhury, a remis, en février 2001, un projet de conclusions comportant une sorte de « code des sanctions ». De nombreux experts ont été auditionnés pendant les travaux. Les représentants français se sont beaucoup impliqués dans cette réflexion, aussi le projet fait-il une bonne place aux préoccupations françaises, notamment en privilégiant une durée limitée pour les sanctions. On verra que, du fait du blocage « traditionnel » au sein du Conseil, les résultats de ces travaux risquent malheureusement de rester lettre morte.

A - Une approche mesurée et constructive : le projet français de sanctions contre les dirigeants du Liberia

Un groupe d'experts créé par la résolution 1306 (2000) du Conseil de sécurité a étudié, au cours de l'année dernière, la question du commerce des diamants et des armements en relation avec la situation de guerre civile en Sierra Leone. Le rapport réalisé par les experts met en évidence l'existence d'un réseau complexe et enchevêtré de soutien au mouvement rebelle Front révolutionnaire unifié (RUF), et, en particulier, la responsabilité du Liberia. Les autorités de ce dernier pays apportent en effet un soutien continu au mouvement en lui fournissant des armes, en achetant ses diamants, en permettant l'utilisation de son territoire comme base arrière pour des milliers de ses membres et de ses cadres.

Les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont préconisé, au sein du Conseil de sécurité, l'imposition de sanctions supplémentaires à l'encontre du Liberia, tendant à confirmer l'embargo sur les armes et à frapper en outre les diamants, voire même le bois, deux productions qui représentent les principales ressources du pays. Etait également demandée l'interdiction de déplacement à l'étranger à l'encontre des dirigeants libériens.

Le représentant de la France a indiqué que notre pays était favorable au principe d'un régime de sanctions effectif contre les dirigeants libériens afin que le Liberia révise de façon drastique sa politique, et que le Président Taylor use de son influence réelle sur le RUF à des fins positives. Cependant, il a indiqué qu'il conviendrait de privilégier une approche incitative plutôt qu'une approche punitive. Selon le représentant français, le régime de sanctions devrait respecter les principes suivants :

1) Privilégier une approche progressive : ce principe conduit à fixer dans la résolution un délai ou période probatoire (qui peut être de trois ou six mois) au pays concerné pour mettre en œuvre les mesures exigées par la communauté internationale ; il s'agit en l'espèce de cesser tout soutien financier, militaire ou matériel au RUF et aux mouvements rebelles en Guinée, d'expulser les membres du RUF se trouvant au Liberia et de remettre à la justice certains de ses chefs militaires dont l'extradition est demandée. Si les mesures exigées par la résolution n'ont pas été prises au terme de cette période, l'entrée en vigueur des sanctions intervient. Cette approche mesurée permet de prendre en compte les récents engagements pris par le Président Taylor d'expulser de Monrovia tous les dirigeants du RUF.

2) Prévoir des mesures à durée limitée : la fréquente inefficacité des régimes à durée illimitée ayant été constatée, il convient de limiter le futur embargo à une durée qui pourrait être de douze mois, par exemple, considérant que, en l'espèce, le pays visé n'est pas en guerre contre un pays voisin. Cette mesure permet de s'assurer que le Conseil de sécurité sera en mesure de réexaminer en profondeur et régulièrement le dossier afin de décider, s'il y a lieu, la prorogation des sanctions.

LE CAS DU LIBERIA

La résolution 1344, illustration d'une nouvelle doctrine des sanctions.

Le Liberia était soumis à un embargo sur les armes depuis 1992 (résolution 788) et à un régime de sanctions plus large depuis 1995 (résolution 985).

Le Président Taylor est considéré par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne comme « le diable de la région », malgré son élection démocratique en 1997 et la fin de la guerre civile au Liberia. Il est tenu comme étant en partie responsable tant de la guerre civile en Sierra Leone que des tentatives de déstabilisation en Guinée, du fait de son soutien au mouvement rebelle RUF (*Revolutionary United Front*). Les sanctions déjà en vigueur ne semblent pas avoir influé sur cette situation ; c'est pourquoi les deux pays ont demandé la mise en place de sanctions supplémentaires « ciblées » à l'encontre du Liberia.

La France a défendu dans ce dossier le principe de sanctions à caractère davantage incitatif que punitif, et a demandé un régime limité dans le temps et bien ciblé, considérant qu'il s'agit de l'un des pays les plus déshérités d'Afrique. Par ailleurs, elle estime qu'il faut être réaliste en ce qui concerne la mise en œuvre de ces sanctions dans le contexte régional de l'Afrique de l'Ouest.

La résolution adoptée par le Conseil de sécurité le 7 mars 2001 met fin aux mesures adoptées en 1992 et 1995. Elle demande que le Liberia expulse les membres du RUF présents sur son territoire, obligation peu précise mais qui sera complétée par une liste de noms à établir par le Comité des sanctions « Liberia ». Tout soutien financier et militaire doit être arrêté, de même que toute importation de diamants non certifiés par le Gouvernement sierra-leonais. La résolution demande par ailleurs au Président du Liberia d'exercer des pressions sur le RUF afin de faire progresser le processus de paix en Sierra Leone.

Un embargo immédiat est institué sur les armes, pour une durée de quatorze mois. En revanche, les autres sanctions - embargo prévu sur tout le commerce de diamants du Liberia et interdiction de déplacement à l'étranger des hauts responsables du Gouvernement et de l'armée - n'interviendront que dans un délai de deux mois, qui permet aux autorités de démontrer leur bonne volonté. Ces dernières sanctions seront applicables douze mois. Le Comité des sanctions est appelé à examiner la situation six mois après l'adoption de la résolution.

Le régime de sanctions résultant du compromis au sein du Conseil de sécurité admet donc une durée limitée, une progressivité de la mise en œuvre, un caractère ciblé (contre les dirigeants politiques et militaires) un réexamen tous les six mois, ainsi qu'une évaluation de l'impact humanitaire des mesures.

3) Ne pas pénaliser ou affecter la population libérienne, considérant qu'il s'agit de l'un des pays les plus pauvres d'Afrique. C'est ici

qu'intervient la notion délicate de ciblage des sanctions.

Les partisans du régime de sanctions le plus sévère souhaitaient englober dans l'embargo tous les biens qui constituent une source de revenus pour le pays (et qui se trouvent souvent être également à l'origine de la fortune de ses dirigeants), et notamment le bois, une des principales richesses du pays. Le Président Taylor a particulièrement protesté contre cette mesure qui aurait selon lui des conséquences désastreuses pour la population. La France a demandé au contraire que les mesures de restriction aient un lien avec le conflit en Sierra Leone et l'imbrication du Liberia dans ce conflit. C'est ainsi qu'il ne faudrait pas frapper d'embargo l'ensemble du commerce de diamants du Liberia (ce qui favoriserait probablement les trafics), mais uniquement les diamants issus de trafics alimentant l'effort de guerre du RUF. Cette distinction implique la création, par le Liberia, d'un régime de certificat d'origine obligatoire pour l'exportation des diamants.

4) Les mesures doivent être incitatives et comporter des critères précis de levée : l'on se rappelle en effet que certaines résolutions du Conseil, ainsi celle relative à l'Iraq, ont donné lieu à des interprétations très larges qui conduisent à ne jamais lever les sanctions. L'évaluation de l'attitude du Gouvernement libérien à l'issue de la période d'observation doit reposer sur des critères objectifs et vérifiables, comme par exemple l'extradition et l'expulsion de personnes nommément désignées dans une liste, fut-elle incomplète et imparfaite.

5) Les mesures doivent constituer un élément d'un règlement politique global et ne pas se substituer à lui. Le représentant français a souligné que la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'ouest (CEDEAO), organisme impliqué au premier plan dans la gestion de cette crise, doit jouer son rôle, et que son point de vue doit être pris en compte par le Conseil de sécurité.

Les membres du Conseil de sécurité ont adopté, le 7 mars 2001, une résolution (1344) renforçant les sanctions existantes à l'encontre du Liberia : la résolution prend largement en compte les préoccupations françaises, comme le montre le résumé ci-joint.

B - L'expérience récente conduit à élaborer une nouvelle doctrine des sanctions

D'autres Etats membres de l'Union européenne comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne sont partie prenante à la réflexion actuelle en faveur de régimes de sanctions plus justes et plus efficaces. L'Espagne a suggéré l'élaboration d'une position commune européenne en prévision des débats au sein du Comité « Chowdhury » des Nations unies, mentionné plus

haut. Cette suggestion n'a hélas pas été suivie d'effet.

Cette nouvelle doctrine des sanctions, que le Rapporteur appelle de ses vœux, devrait intégrer les principes décrits ci-après.

1) Les sanctions doivent être réservées à des situations exceptionnelles

Les sanctions ne doivent pas constituer un instrument banalisé de politique internationale : elles ne doivent intervenir que dans des circonstances exceptionnelles, dans les cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression, ainsi que le prévoit la Charte des Nations unies. Le recours aux sanctions devrait en outre n'intervenir que si les autres procédures prévues par la Charte sont inadéquates ou épuisées.

La multiplication des régimes de sanctions poserait en outre des problèmes importants de gestion.

2) Les sanctions doivent être ciblées et proportionnées

Un consensus semble s'établir quant aux inconvénients excessifs des sanctions globales et permanentes. Le régime de sanctions doit être établi en prenant en considération le caractère approprié de la mesure au regard de la pression que l'on veut exercer sur le pays cible. L'apparition d'effets secondaires touchant la population civile, d'une façon disproportionnée avec le but recherché, mine la crédibilité des sanctions et donc leur impact. De même, la probabilité d'effets négatifs dans un pays tiers doit être prise en compte.

En ce sens, la pratique qui s'instaure peu à peu au Conseil de sécurité d'établir une pré-évaluation de l'impact humanitaire éventuel d'un régime de sanctions est très positive.

Un « ciblage » des sanctions implique en fait l'adoption de plusieurs mesures complémentaires. Une réflexion est en cours, dans le cadre du processus dit « Bonn-Berlin », pour connaître l'ensemble des mesures commerciales et financières existantes, la meilleure façon de les mettre en œuvre ainsi que leur efficacité.

a) Les sanctions financières

Des rencontres ont eu lieu sous l'égide du Gouvernement suisse (conférences d'Interlaken) sur le thème des sanctions financières ciblées.

Les expertises présentées sur le bilan des sanctions ont établi que les sanctions financières intervenant seules peuvent être plus efficaces que les sanctions commerciales ou la combinaison des deux types de sanctions économiques.

Ces sanctions consistent à geler les avoirs à l'étranger d'un Etat, à restreindre son accès aux marchés financiers, à interdire les prêts et crédits, les transferts de fonds internationaux ainsi que la vente de biens immobiliers à l'étranger et les transactions sur ces biens. Le gel de l'aide au développement entre aussi dans cette catégorie.

Les experts considèrent que les sanctions visant l'élite économique sont efficaces. Elles doivent viser par exemple les avoirs personnels à l'étranger du Chef de l'Etat et de sa famille, éventuellement des membres du Gouvernement, de l'élite dirigeante ou des membres de l'armée. Leur accès aux marchés financiers étrangers doit également être interdit. Ces mesures sont complétées par le gel des actifs des entreprises d'Etat et l'interdiction d'investir dans ces sociétés. Enfin, peut aussi être prévue l'interdiction de l'importation d'articles de luxe et autres biens dont la consommation est généralement réservée à l'élite dirigeante.

L'imposition d'un régime de sanctions financières implique que soit établie la liste des noms des responsables politiques et militaires dont les avoirs doivent être gelés et dont les déplacements à l'étranger seront soumis à restriction. Peu d'exemples de l'établissement d'une telle liste peuvent être cités : les sanctions prises à l'encontre de la junte militaire à Haïti ont été l'occasion de dresser une liste accompagnant une résolution de 1994, mais cette liste n'était pas juridiquement contraignante. Une liste de personnes frappées de sanctions financières a été établie par l'Union européenne à l'encontre de la Serbie en 2000 ; enfin, une telle liste a été récemment dressée, au prix de beaucoup de contestations, dans le cadre des sanctions contre le Liberia.

L'adoption de sanctions financières ciblées contre les dirigeants serbes s'est avérée très efficace, comme votre Rapporteur l'a décrit ci-dessus. En juillet 2000, la Commission européenne a établi une « liste blanche » de 190 entreprises qui échapperont aux sanctions financières du fait de leur absence de liens avec le régime de Milosevic. Suite à l'élection de M. Kostunica à la Présidence, l'Union européenne met fin aux embargos aérien et pétrolier, au gel des avoirs du Gouvernement yougoslave dans les pays de l'Union et au gel des investissements en RFY. Mais à la place de la « liste blanche » sera adoptée une « liste noire » des entreprises directement liées à la famille de l'ancien Président.

Mais, de façon générale, l'efficacité des sanctions financières implique une véritable surveillance des institutions bancaires et des

sociétés immobilières par les Etats auteurs des sanctions. Le Gouvernement britannique a quant à lui indiqué que 850 millions de dollars en provenance de pays cibles de sanctions des Nations unies ou de l'Union européenne sont bloqués dans les banques ou les sociétés immobilières britanniques. La Banque d'Angleterre, agissant en qualité d'agent du Trésor pour l'administration des sanctions, a mis en place un bureau d'alerte spécialisé dans la mise en œuvre des sanctions. Notre administration semble pour l'instant loin de disposer de la structure et du personnel nécessaire pour une surveillance efficace des mouvements de fonds en provenance de pays cibles.

b) l'interdiction de déplacement à l'étranger

L'instauration d'un régime d'interdiction de voyages pour les dignitaires du régime concerné peut être prévue. Des études sont conduites sous l'égide du Gouvernement allemand, dans le cadre du processus « Bonn-Berlin » pour que cette mesure soit mieux utilisée. Cette mesure a été peu utilisée par le passé, et elle a été enfreinte, par exemple, par de nombreux pays en ce qui concerne l'interdiction de déplacement des ressortissants de la Jamahiriya arabe libyenne.

Il est important que cette mesure ne pénalise pas les déplacements à l'intérieur des pays liés à de possibles négociations politiques (par exemple dans le cadre de la CEDEAO). Un mécanisme d'exemption pour ces voyages doit donc être prévu, sous la surveillance du Comité des sanctions.

Cette mesure suppose également que la liste des dirigeants du pays cible, ainsi que des membres de leur familles, auxquels les Etats doivent refuser l'entrée sur leur territoire soit régulièrement actualisée. Cette liste doit être diffusée de façon exhaustive par le Conseil de sécurité.

3) Les sanctions doivent être limitées dans le temps et évolutives

La France a soutenu, à plusieurs reprises au cours de cette dernière année, le recours à des sanctions ciblées, proportionnées et limitées dans le temps. Cette position commence à être partagée par une majorité de membres du Conseil de sécurité, car celui-ci a effectivement décidé de tels régimes de sanction à l'encontre de l'Ethiopie et l'Erythrée, dans le cadre de la crise en Sierra Leone et à l'égard du Liberia.

La limitation dans le temps permet de garantir que le Conseil de sécurité doit procéder à leur évaluation régulière afin de décider, au regard de la situation qui les avait justifiées, s'il y a lieu de les proroger.

L'on peut s'interroger sur le cas de l'invasion militaire d'un pays voisin : les sanctions ne doivent-elles pas être édictées sans limite de temps ? Le risque est alors de retrouver le cas iraquien, où il se trouve toujours des Etats qui bloquent la levée des sanctions.

Par ailleurs, il est très important que le Conseil de sécurité soit à même de réagir rapidement lorsque des changements positifs interviennent. Le fait de maintenir l'intégralité du régime de sanctions à l'égard de l'Iraq après le retrait des troupes iraqiennes du Koweït, et surtout alors que les experts des Nations unies effectuaient des inspections satisfaisantes dans le pays, a sans doute constitué une grave erreur. L'attitude de la communauté internationale a été plus pertinente envers la Serbie, en levant partiellement les sanctions lorsque des gestes significatifs avaient été obtenus dans le conflit bosniaque et surtout, après la libération du territoire kosovare.

A contrario, le régime de sanctions peut aussi être renforcé si aucune évolution positive n'intervient à l'issue de la première période fixée par la résolution du Conseil de sécurité.

4) Les sanctions doivent être assorties d'une perspective de sortie clairement définie

C'est ainsi qu'elles pourront être perçues davantage comme un instrument incitatif que de répression. Ceci implique que des critères objectifs et vérifiables soient définis pour évaluer l'attitude du gouvernement cible, soit lors de la mise en œuvre des sanctions au terme d'une période probatoire, soit au moment d'examiner la suspension ou la levée des sanctions. Il faudrait ainsi écarter les critères susceptibles, comme on l'a vu, d'interprétations divergentes, tels que le respect de telle ou telle résolution. Le Conseil de sécurité doit dresser une liste des actions qui sont attendues du gouvernement cible. En outre, le Conseil de sécurité se doit de tenir compte de la teneur du rapport présenté par le Secrétaire général sur le respect des critères.

On pourrait en outre admettre, comme le suggère le ministère des Affaires étrangères, qu'une mise en œuvre partielle des exigences ayant motivé les sanctions pourrait, selon les cas, entraîner un assouplissement des sanctions. Cette approche est cependant loin de faire l'unanimité au sein du Conseil de sécurité.

En conclusion, on peut avancer que les sanctions ciblées et flexibles donnent souvent les preuves de leur efficacité ; mais elles doivent se placer au cœur d'un processus diplomatique, voire même dans le cadre d'une véritable stratégie d'engagement. Comme le résume

Jacques Beltran en se référant à l'expérience serbe, « *des sanctions imposées progressivement, des levées partielles ou bien des sanctions ciblées sur les dirigeants sont autant d'éléments qui entrent en jeu dans une négociation entre la cible et l'Etat sanctionnant* ».

C - La réflexion engagée au sein du Conseil de sécurité des Nations unies va t-elle rester lettre morte ?

Le groupe de travail sur les sanctions a adopté, en février 2001, un projet de conclusions finales : ce document a reçu l'appui de treize membres du Conseil de sécurité sur quinze. Les Etats-Unis sont opposés à un certain nombre de lignes directrices importantes retenues par le projet, et ont présenté, en avril dernier, des amendements non acceptables par le groupe dans son ensemble. Les divergences étant toujours aussi importantes sur plusieurs points fondamentaux, **il y a fort peu de chances de voir adopter le projet de conclusions et donc pas davantage de le voir servir de base à la définition de régimes de sanctions ultérieurs** ; on peut espérer tout au moins que la réflexion commune aura contribué à réduire quelque peu les divergences qui s'exprimeront dans les négociations au cas par cas.

Le projet de conclusions élaboré par le groupe prend en compte la plupart des sources de dysfonctionnement des régimes de sanctions.

Tout d'abord, le groupe tend à faire prévaloir une plus grande transparence de la décision au sein des Comités de sanctions, une meilleure information pour les pays tiers concernés, et, en général, pour les pays non membres du Conseil de sécurité. Des instructions seraient mises à dispositions des Etats pour les guider dans l'application des sanctions, financières par exemple.

Le groupe de travail note ensuite que l'efficacité des sanctions serait bien meilleure si le Secrétariat des Nations unies institutionnalisait une coopération avec les organisations internationales, régionales et sous-régionales concernées par un régime de sanctions. Les représentants de ces organisations devraient être impliqués dans la mise en œuvre des sanctions, éventuellement désigner des officiers de liaison avec le Secrétariat, qui feraient rapport régulièrement sur la mise en œuvre comme sur les éventuelles conséquences humanitaires des sanctions.

Les Etats-Unis s'opposent aux autres membres du groupe de travail sur au moins deux points très importants.

Il s'agit tout d'abord de la limitation dans le temps des régimes de sanctions : les Etats-Unis se refusent à énoncer en forme de principe cette

limitation, tout en l'admettant au cas par cas. Ensuite, si la majorité des membres du groupe de travail est favorable à l'automatisme de la levée des sanctions lorsque les conditions sont remplies, les Etats-Unis préfèrent garder au Conseil de sécurité un pouvoir discrétionnaire pour apprécier, de plus, l'opportunité de la levée des sanctions.

En revanche, tous les membres du groupe de travail s'accordent sur la nécessité d'évaluer régulièrement, d'une part, l'efficacité des sanctions par rapport à leurs objectifs et, d'autre part, l'impact qu'elles peuvent avoir sur la population de l'Etat cible. Les conclusions du groupe de travail accordent en outre une grande importance au contrôle de l'application des sanctions : l'accent est mis sur l'assistance que doit apporter le Secrétariat du Conseil de sécurité aux Etats qui la demanderaient. Enfin, un représentant pourrait être nommé pour suggérer une aide lorsque des Etats tiers subissent trop durement le contrecoup des sanctions. Il n'a toutefois pas été retenu de demander aux fonds et agences des Nations unies d'intervenir pour compenser l'impact négatif des sanctions, sur le plan social et humanitaire, dans les pays tiers.

D - La gestion des régimes de sanctions et leur application

La procédure de gestion des sanctions devrait faire l'objet d'améliorations. En effet, la gestion par le Comité des sanctions apparaît souvent déficiente, chaque décision étant l'objet de délais et de blocages : ceux-ci sont dus à la procédure de décision au sein du Comité, qui est presque toujours l'unanimité. Il serait souhaitable que le vote à la majorité devienne la règle pour un certain nombre de décisions relatives à la gestion de l'embargo : les exemptions humanitaires, les exemptions à l'interdiction de déplacement des dirigeants à l'étranger, par exemple. Le groupe de travail évoqué ci-dessus a envisagé le passage à la majorité qualifiée pour ce type de décisions, mais il n'a pu « franchir le pas » et inscrire cette modification dans le projet de conclusions. Les Etats-Unis sont fortement opposés à une telle évolution.

La notion d'aide humanitaire pourrait être élargie et adaptée aux problèmes et aux besoins spécifiques des pays cibles. Ainsi, par exemple, dans le cas des sanctions imposées à l'Afghanistan, l'aide aux cultures de substitution pourrait être considéré comme aide humanitaire, comme le suggère la France. Les dispositions de la résolution 1333 n'y feraient certainement pas obstacle.

La composition du comité des sanctions devrait être réexaminée. Ainsi, la position de pays non membres du Conseil de sécurité, susceptibles de subir les contrecoups d'un embargo, devrait pouvoir être prise en compte

au sein des Comités de sanctions.

Plusieurs voix, au sein de la diplomatie européenne, suggèrent qu'un représentant du pays cible puisse faire connaître la position de celui-ci au Comité des sanctions lorsque celui-ci procède à un réexamen régulier de la situation afin d'apprécier si le pays cible s'est mis en conformité avec les exigences de la communauté internationale. Une telle ouverture devrait certainement être expérimentée.

Par ailleurs, on a vu à travers de nombreux exemples que l'efficacité d'un régime de sanctions dépend d'une application totale de l'ensemble des mesures par un nombre d'Etats aussi large que possible. L'on peut se demander si une harmonisation des modalités nationales d'application ne serait pas utile pour une application et un contrôle plus efficace, comme l'a suggéré l'Allemagne, notamment, au cours d'une réflexion intervenue dans le cadre de la coopération européenne.

E - La surveillance des embargos

Les capacités de surveillance du Secrétariat général sont clairement insuffisantes pour imposer une application optimale des régimes de sanctions. La surveillance comme l'évaluation passent par un renforcement des moyens mis en œuvre.

1) La lutte contre les trafics illicites de matières premières de grande valeur

La France propose la mise en place d'un régime permanent de surveillance des sanctions et des trafics illicites de matières premières de grande valeur impliqués dans les conflits. Un groupe permanent d'experts serait créé à cette fin et placé sous l'autorité du Secrétaire général. Il présenterait l'avantage de regrouper en un seul lieu les moyens d'expertise nécessaires, afin de recouper les informations et formuler les recommandations de portée globale. On rappellera que des groupes d'experts temporaires ont été récemment constitués pour examiner, de façon distincte, l'application des sanctions à l'encontre de trois pays : l'Angola, la Sierra Leone et la République démocratique du Congo.

Comment surveiller l'application des sanctions ? Le cas de l'ANGOLA

Prenant en considération le rôle du trafic illicite de matières premières de valeur (en particulier les armements, le pétrole et les diamants), qui contribue à alimenter les conflits armés, le Conseil de sécurité a établi en mai 1999 un groupe temporaire d'experts chargé d'enquêter sur la violation des sanctions contre l'Unita puis a créé une instance de surveillance de ces mêmes sanctions. Cette instance, présidée par l'Ambassadeur Juan Larrain, a récemment présenté son rapport.

Si les experts dépêchés sur place par le Conseil de sécurité considèrent que les sanctions ont eu un certain effet, ils n'en relèvent pas moins que de nombreux problèmes existent quant au *respect des sanctions par les autres Etats et notamment les Etats voisins ; il a été constaté que :*

- les livraisons d'armes se poursuivent ;
- le trafic de diamants contribue à alimenter le conflit ;
- le contrôle des mouvements des membres de l'Unita lorsqu'ils vont à l'étranger est déficient ;
- l'Unita a réussi à conserver des représentations à l'étranger ;
- l'Unita dispose de ressources financières importantes du fait de ses liens avec le crime organisé.

Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène : la coopération de nombreux Etats est encore insuffisante, le contrôle des exportations d'armes et biens à double usage est déficient dans de nombreux pays d'Afrique et d'Europe centrale et orientale ; la liste des dirigeants de l'Unita soumis à sanctions fait l'objet d'une diffusion insuffisante, le contrôle de la licéité des ventes de diamants n'est pas assuré.

Le Conseil de sécurité a adopté, le 18 avril 2000, une résolution comportant des recommandations aux Etats, et appelant à la coopération des organisations internationales, des ONG, des entreprises, notamment dans les domaines suivants : livraisons d'armes, carburants, diamants, ressources financières, déplacements des dirigeants de l'Unita. Un débat est en cours afin d'envisager les mesures à prendre pour une meilleure application des sanctions. La difficulté réside surtout dans le démantèlement des réseaux de trafic de diamants, de pétrole et d'armes, les réseaux de transporteurs et de falsification de documents.

Il est certain par ailleurs que lorsque des réseaux de trafiquants sont identifiés et connus (le même réseau étant souvent à l'œuvre dans plusieurs régions), une grave lacune demeure dans l'impunité dont ils peuvent se prévaloir tant que les Etats ne mènent pas les investigations nécessaires et ne prennent pas les mesures judiciaires qui s'imposent.

L'instance de surveillance doit-elle voir ses pouvoirs accrus afin de pouvoir recommander des poursuites judiciaires contre les individus et entreprises coupables de violation des sanctions ? De façon générale, la responsabilité de l'application des sanctions relève des Etats, et non des Nations unies. Aussi confier des pouvoirs d'investigation plus importants à la communauté internationale à travers cette instance de surveillance est un pas important. Le Royaume-Uni semble envisager avec ouverture une telle hypothèse, mais il est vraisemblable que les Etats-Unis ou la Russie, par exemple, y seraient hostiles. La solution la plus envisageable, mais probablement insuffisante, consisterait à confier des pouvoirs d'investigation importants et indépendants à cette instance, qui transmettrait le résultat de ses enquêtes aux Etats concernés à quelque titre que ce soit par la violation des sanctions.

Un exemple d'une telle commission peut être donné à travers l'activité de la Commission internationale des Nations unies chargée d'enquêter sur la violation des embargos sur les armes. Constituée en 1995, cette Commission composée d'experts des questions juridiques, militaires et policières a reçu un large mandat ainsi que les pouvoirs d'enquêter sur place au lieu de se contenter de recevoir des rapports issus des Etats concernés. Ses cinq rapports rendus entre 1996 et 1998 ont décrit les réseaux du trafic d'armes et du financement des conflits en Afrique centrale et de l'Est, faisant apparaître la provenance lointaine des armes, certaines ayant pour origine l'Afrique du Sud ou l'Europe. L'institutionnalisation d'une telle instance, fonctionnant de manière permanente, serait certainement un progrès.

2) *Les « diamants du sang »*

Le trafic de diamants joue un rôle très important dans la permanence des conflits dans certaines régions d'Afrique. Il est certain par exemple, que le RUF n'aurait pu mener sa guerre de massacre, de mutilation et de viol contre la population civile de la Sierra Leone s'il n'avait pu compter sur la contrebande de diamants à travers la frontière du Liberia. Le même enjeu existe en ce qui concerne l'Unita et les groupes armés en République démocratique du Congo.

C'est pourquoi notre pays soutient la création d'un régime de certification global des diamants et d'un système de licences d'achats, dont

la faisabilité est évoquée lors de conférences réunissant les représentants des pays qui importent et commercialisent les diamants. La tenue d'une conférence internationale sur le rôle des diamants dans les conflits, en février 2001 à Windhoek, suivie d'une conférence à Moscou début juillet, confirme que la communauté internationale commence à se préoccuper de ce phénomène. Selon notre administration, il conviendrait d'établir un tel régime par le biais d'une convention internationale, qui serait soumise à l'approbation de la prochaine Assemblée générale des Nations unies à l'automne 2001.

A côté de ce régime global seraient édictés des régimes de certification pour chacun des pays concernés comme, par exemple, l'Angola, la Sierra Leone. Certains pays ont introduit un système de certificats d'origine et de licences pour les producteurs nationaux de diamants, ainsi l'Angola. Mais d'autres, tels l'Ouganda et le Burkina Faso, n'ont pas encore imposé de contrôles sur les mouvements de diamants qui transitent par leurs territoires. Le problème devra alors être résolu de la coexistence de systèmes de certification nationaux et du système relevant du Conseil de sécurité.

F - La situation des États tiers affectés par les sanctions doit être prise en compte

Les pays tiers, voisins du pays cible des sanctions paient souvent un lourd tribut à l'embargo, ainsi la Turquie ou la Jordanie dans le cas de l'embargo iraquien. L'imposition d'un embargo a souvent pour conséquence l'apparition de réseaux de contrebande : la vente en contrebande de pétrole iraquien aux pays voisins en est une illustration. Le gouvernement d'un Etat tiers dans une situation de marasme économique sera évidemment tenté de ne pas respecter l'embargo ou de fermer les yeux sur les réseaux de contrebande qui se mettent en place. Cette donnée est importante dans la mesure où le contournement des sanctions avec l'aide des Etats voisins nuit bien évidemment à leur efficacité.

Certains membres du Conseil de sécurité envisagent la possibilité de sanctions contre les Etats qui violeraient les embargos. La position française n'est pas favorable à une telle éventualité, qui revient à imposer des sanctions secondaires et s'apparente à une approche punitive. Notre administration préfère que soit privilégiée l'approche constructive et solidaire par laquelle le Conseil de sécurité aiderait les Etats, les organisations régionales, ou encore les entreprises et les organisations professionnelles, à mettre en œuvre les mesures décidées par lui. Cette question des « sanctions secondaires » est actuellement ouverte au sujet de l'Angola, l'enjeu étant de parvenir à l'isolement complet de l'Unita et de son chef Jonas Savimbi.

La détermination de certains pays à décider ou à respecter des sanctions entre en concurrence avec la nécessité de préserver de bonnes relations, notamment commerciales, avec le pays cible. L'article 50 de la Charte des Nations unies prévoit qu'un Etat tiers sujet à des difficultés économiques dues à l'exécution de sanctions a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés. Cette disposition semble peu mise en œuvre et ne semble pas avoir débouché sur des mesures concrètes d'assistance. Ainsi l'aide financière à la Macédoine demandée par Lord Owen pendant le blocus de 1992-1995 n'a pas été mise en œuvre. Une certaine forme de compensation devait intervenir dans le cadre du Pacte de stabilité proposé par l'Union européenne et l'OSCE aux pays subissant les conséquences de la crise dans les Balkans. Mais les lenteurs de la mise en œuvre de ce plan, la lourdeur des procédures d'engagement financier ont retiré à cette initiative l'aspect, parmi d'autres, d'assistance d'urgence qu'il devait revêtir.

Le groupe de travail du Conseil de sécurité sur les sanctions a pris en compte le besoin d'assistance des pays tiers touchés par un régime de sanctions, ce qui est une bonne approche. Il serait cependant souhaitable d'entreprendre une réflexion plus précise sur la façon dont une telle assistance pourrait être mise en œuvre, au moyen par exemple d'un fonds de compensation en faveur des Etats tiers. Les Etats-Unis sont actuellement hostiles à une telle éventualité.

CONCLUSION

Les sanctions ont trop souvent répondu dans le passé au besoin de certains Etats de faire des « effets d'annonce » ; dans d'autres cas, elles ont permis à la communauté internationale de disposer d'une réponse face à un conflit avec un Etat ou une situation de crise. L'imposition de sanctions évite l'intervention militaire et fait prévaloir la logique de « containment », selon une notion américaine souvent appelée à prédominer au sein du Conseil de sécurité. L'aspect le plus négligé est malheureusement celui de la recherche d'une solution au conflit.

Les défauts des sanctions globales ont été décrits. Le Conseil de sécurité semble privilégier, depuis les derniers mois, des sanctions ciblées, limitées dans le temps, et faisant l'objet d'un réexamen régulier. Si certains régimes de sanctions se sont avérés porteurs de conséquences catastrophiques - c'est pourquoi les sanctions irakiennes doivent impérativement évoluer - on peut aujourd'hui considérer que la communauté internationale dispose d'outils légitimes qui ont montré leur efficacité, même si chaque cas réunit des circonstances particulières.

On a vu, avec le cas yougoslave, que la double stratégie de ciblage des sanctions sur les dirigeants du régime contesté et d'aide à l'opposition est apparue à même de produire les résultats espérés, évitant même que les Occidentaux ne soient perçus comme ennemi extérieur, tandis que le dictateur finissait par apparaître pour ce qu'il était.

Les caractéristiques des sanctions « intelligentes » sont à présent décrites. Les instruments qui permettront de cibler finement et de choisir les mesures les plus efficaces font l'objet de débats et de recherches dans les enceintes compétentes.

Néanmoins, si elle ne développe pas de fortes capacités de surveillance et de contrôle du respect des sanctions, la communauté internationale n'obtiendra pas les résultats escomptés. Un embargo sur les armes qui n'est pas strictement respecté ne peut nullement affaiblir la capacité militaire du régime ou du groupe cible, comme le fait apparaître de façon cruelle l'analyse de l'impact des sanctions dans les pays africains. Le développement d'une telle capacité de contrôle est particulièrement indispensable pour la mettre en œuvre dans les pays en développement, qui manquent souvent des infrastructures et équipements de base pour contrôler les flux commerciaux et surveiller le trafic frontalier, en temps normal et, *a fortiori*, pendant les périodes de conflit ou d'instabilité.

Le rapport a suggéré plusieurs voies pour l'amélioration des politiques de sanctions multilatérales : le problème du respect des sanctions et celui de la prise en compte de l'impact humanitaire et social des sanctions dans les pays cibles apparaissent les plus difficiles et les plus importants à résoudre.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du 26 juin 2001, sur le rapport de M. René Mangin.

M. René Mangin a cité en introduction les propos de Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies, qui considère que « *si les sanctions peuvent, dans certains cas, apparaître comme des outils performants, certains types de sanctions, notamment les sanctions économiques, sont des instruments grossiers, infligeant souvent de graves souffrances à la population civile, sans toucher les protagonistes* ».

Une dizaine de régimes de sanctions multilatérales sont actuellement en vigueur. Le Rapporteur a examiné plusieurs régimes de sanctions actuels et passés afin de dresser le bilan de leur fonctionnement et, si possible, d'en évaluer l'efficacité. Les diplomates et les experts concluent à un résultat mitigé : les sanctions ont permis d'obtenir un succès partiel ou des évolutions positives dans certains pays, comme en Yougoslavie avant 1996 et après 1999, en Libye, au Cambodge. Les sanctions ont eu des effets positifs en Iraq jusqu'en 1998 ; mais l'absence d'ouverture du Conseil de sécurité a conduit à un blocage depuis cette date. Par contre, dans d'autres pays, les sanctions semblent n'avoir qu'un impact très limité : en Angola, en Sierra Leone et en Somalie.

Il a développé le cas de l'Iraq, qui a déjà fait l'objet de travaux parlementaires, et dans lequel les positions bloquées des deux parties ont engendré une catastrophe humanitaire comparable aux pires catastrophes de ces dernières décennies, si l'on considère le nombre des décès directement imputables aux sanctions. Or le seul fait qu'un régime de sanctions se traduise par des morts est inacceptable.

De plus en plus d'observateurs considèrent que le système de sanctions est touché par l'abus de droit : il n'y a pas de mécanisme de contrôle ni de défense de ceux contre lesquels il est dirigé. Certains déplorent la disparition de toute doctrine cohérente des sanctions au sein des institutions internationales.

Le Rapporteur a décrit brièvement l'effet extrêmement négatif des régimes de sanctions globales et à durée indéterminée sur les pays cibles, détruisant les ferments de la démocratisation, si elle a existé, entraînant une compétition accrue pour le partage des ressources, l'accentuation des injustices sociales, et menaçant, à terme, la stabilité politique. Il a noté, dans le cas de l'Iraq, l'impossibilité de sortir du régime de sanctions alors même que les objectifs initiaux ont été atteints.

Dans certains cas, l'imposition de sanctions semble peu pertinente et à tout le moins une réponse dérisoire à la situation d'un pays : les sanctions ne font qu'occulter l'absence de stratégie de la communauté internationale. Le Rapporteur a évoqué l'exemple de l'Afghanistan, où l'on persiste dans une voie inefficace qui n'apporte rien au règlement de la situation de conflit que subit le pays. Certaines des erreurs commises en Iraq se reproduisent en Afghanistan, conduisant au durcissement du régime au détriment de ses tendances plus modérées, au développement d'une propagande hostile à l'ONU et aux pays occidentaux, au désespoir de la population laissée dans l'isolement, ressentant un rejet de la part de la communauté internationale, à la désintégration accrue de la société civile.

L'arme des sanctions ne peut pourtant être remise en question, constituant le seul instrument de contrainte, à part l'usage de la force, prévu par la Charte des Nations unies pour répondre aux menaces à la paix et à la sécurité internationales. L'impasse iraquienne a cependant contribué à une prise de conscience quant à la nécessité d'affiner cet instrument, à la fois pour renforcer son efficacité et pour éviter qu'il ne se retourne contre les populations civiles.

Dans la réflexion sur l'évolution des sanctions qui a pris place au Conseil de sécurité depuis l'année dernière, la France défend une nouvelle doctrine, qui veut éviter que ne se reproduisent des blocages semblables à celui du dossier iraquien : il s'agit d'un ciblage fin des sanctions, afin de ne pas pénaliser les populations, surtout lorsqu'elles sont pauvres, et de ne pas affaiblir la capacité des sociétés ainsi frappées de se transformer de l'intérieur, ce qui a été le cas malheureusement en Iraq. Cette approche s'est illustrée dans les débats sur l'Ethiopie, l'Erythrée, l'Afghanistan et au sein de l'Union européenne sur Timor.

Le Rapporteur a formulé les principes de ce que pourraient être des « smart sanctions » ou sanctions intelligentes, ou plutôt des sanctions ciblées, terme qu'il juge préférable. Il a souligné cependant que l'avènement de cette nouvelle doctrine suppose un renversement de tendance aux Etats-Unis, et donc que la nouvelle administration puisse faire évoluer la ligne très dure qui est traditionnellement celle des Etats-Unis au Conseil de sécurité et dans les Comités des sanctions pour ce qui concerne l'imposition, l'application et la levée des sanctions, de même que lorsqu'il s'agit de négocier des dérogations humanitaires aux embargos.

Un projet, sorte de « code des sanctions », a été élaboré au sein du groupe de travail du Conseil de sécurité sur les sanctions. Il a reçu l'appui de treize membres du Conseil de sécurité sur quinze. Les Etats-Unis sont opposés à un certain nombre de principes fondamentaux du projet, aussi son adoption est-elle peu probable.

Le Rapporteur a ensuite regretté que l'Union européenne, qui a joué un rôle actif dans la définition d'une politique de sanctions contre la Serbie, ne joue presque aucun rôle dans un dossier aux conséquences aussi tragiques sur le plan humanitaire que le dossier iraquien.

Dans le cas des sociétés à l'économie peu développée, les sanctions les plus utiles sont celles ciblées sur des personnes et des avoirs, comme les refus de visas et le gel des avoirs financiers concernant une liste de personnes.

Le cas des sociétés à économie développée est différent, *a fortiori* lorsque une opposition a pu naître et se structurer. Les sanctions économiques ont été efficaces en Serbie dans un contexte où était présente une opposition politique, qui a en quelque sorte servi de levier aux Occidentaux. La communauté internationale doit montrer une grande détermination en ce qui concerne l'application réelle des sanctions, ce qui suppose des moyens humains et financiers pour la surveillance des embargos.

Les sanctions doivent répondre aux principes suivants : être réservées à des situations exceptionnelles, être ciblées et proportionnées, être limitées dans le temps et évolutives. La limitation dans le temps permet de garantir que le Conseil de sécurité doit procéder à leur évaluation régulière afin de décider, au regard de la situation qui les avait justifiées, s'il y a lieu de les proroger. Les sanctions doivent enfin être assorties d'une perspective de sortie clairement définie.

Le Rapporteur a conclu en précisant qu'une évolution pourrait intervenir en ce qui concerne l'Iraq, avec la levée des sanctions économiques et l'instauration d'un contrôle strict sur l'importation des biens à double usage. Les négociations entre les membres du Conseil de sécurité devraient aboutir sur ce dossier début juillet.

M. Georges Hage a dit avoir écouté avec attention l'analyse du Rapporteur sur les effets pervers des sanctions dans ce monde convenu, accepté et subi de la mondialisation, d'ailleurs perpétrée par l'impérialisme dominant, qu'il n'a pas jugé utile de nommer. En ce sens, il a estimé que le rapport d'information présenté constituait, pour les personnes partageant son propre raisonnement, un document extrêmement intéressant car critique. Le problème auquel nous sommes confrontés est de savoir quelles valeurs humanistes autorisent à sanctionner, et les questions qu'il faut se poser sont les suivantes : d'où viennent l'oppression et la violence premières ? Qui, quelle instance, peut se prévaloir de défendre une sorte d'internationalisme unitaire qui reste à inventer ? Les sanctions constituent donc le révélateur de la mondialisation.

Mme Odette Trupin a fait part de sa gêne que les dictateurs

soient protégés, à l'instar de Milosevic ou de Saddam Hussein. Il existe une contradiction très forte dans le mécanisme des sanctions car ce sont les populations innocentes qui paient le prix de l'embargo en Iraq par exemple. Il convient donc de s'interroger sur ce mécanisme de la sanction internationale et trouver autre chose pour commencer par punir ceux qui provoquent ces désastres.

M. Pierre Brana a plaidé en faveur de la Cour pénale internationale pour sanctionner des dictateurs, tout en reconnaissant que sa confiance en cette institution témoignait d'un optimisme volontariste de sa part. Pour le moment, elle demeure la seule solution pour toucher l'instigateur d'actes condamnables.

M. René Mangin a constaté que ces questions ouvraient un vaste débat sur les sanctions. Lui-même a été particulièrement sensible à cette question, ayant fait partie de la mission de l'Assemblée nationale conduite en 1999 par Mme Roselyne Bachelot et ayant constaté les dégâts humains et matériels résultant des sanctions. De plus, onze années après l'imposition des sanctions, la situation n'a pas évolué du tout.

Les sanctions sont un outil ancien du droit international, et leur emploi n'est pas un reflet de la mondialisation ; cela reste un outil nécessaire, car il évite l'emploi de la force lorsque la communauté internationale n'est pas déterminée à l'utiliser. Parfois, l'action militaire reste indispensable, comme on l'a vu pour la Serbie. Mais il est vrai que, pour beaucoup de sociétés peu développées sur le plan économique, l'effet des sanctions est dévastateur sur le plan économique, social, culturel et déstabilisateur pour la société visée.

Les sanctions internationales n'ont pas pour objectif de faire chuter un régime politique autoritaire. Dans le cas de l'Iraq, ce sont les Etats-Unis qui s'opposent depuis plusieurs années à l'aménagement des sanctions, alors que les objectifs de celles-ci ont été remplis. Dans un premier temps, les autorités iraqiennes se sont pliées aux conditions du Conseil de sécurité, par la suite, un blocage est intervenu car le Conseil de sécurité n'a pas fait évoluer la situation malgré l'attitude iraqienne, sous l'influence des Etats-Unis, attachés à obtenir la démission de Saddam Hussein. Le Tribunal pénal international est un moyen formidable pour voir condamner certains dictateurs, mais il faut que ceux-ci soient déférés devant lui.

En application de l'article 145 du Règlement, la Commission a autorisé la publication du rapport d'information.

ANNEXE

Lettre de M. Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères

Personnalités entendues

Ministère des Affaires étrangères : M. Jean Félix-Paganon, Directeur des Nations unies, M. Vincent Floréani, M. Charles-Henri Brossault, et Mme Aude Da Costa.

Ambassade des Etats-Unis : M. Michael P. Tiernan, Premier secrétaire, et M. Paul C. O’Friel, Premier secrétaire.

Ambassade du Royaume Uni : M. Paul Arkwright, deuxième conseiller, chargé des Affaires politiques.

Section des intérêts iraquiens en France : M. Ghazi Faycal Hussain, chef de la Section.

ONG ou associations prenant parti sur le problème des sanctions :

- sur l’Iraq : Mme Françoise Brié, **Human Rights Alliance**, et M. Sebi Toma, Président de la « **coordination pour la levée des sanctions** », organisateur de « un avion pour l’Iraq »

- sur l’Afghanistan : **Action contre la faim**, M. Christian Captier, Directeur des programmes, et M. Thomas Gonet.

M. Jacques Beltran, chercheur à l’Institut français des relations internationales.

N°3203. - Rapport d’information de M. René Mangin, déposé en application de l’article 145 du Règlement par la commission des affaires étrangères, sur les sanctions internationales.

- 1 Ces régimes concernent les pays suivants : l'Iraq (résolution 661/1990), la Libye (résolution 748/1992), la Somalie (résolution 751/1992), l'Angola-Unita (résolution 864/1993), le Rwanda (résolution 918/1994), le Liberia (résolution 985/1995), la Sierra Leone (résolution 1132/1997 et 1306/2000), l'Afghanistan (résolution 1267/1999) et l'Erythrée-Ethiopie (résolution 1298/2000).
- 2 « La diplomatie au service de la démocratie », Le Monde, 22 février 2001.
- 3 La SDN eut à appliquer des sanctions contre l'Italie suite à l'invasion du territoire éthiopien, le 3 octobre 1935. Le 30 septembre 1938, le Conseil déclara, suite au conflit sino-japonais, que les Membres de la SDN étaient fondés à prendre individuellement des mesures contre le Japon.
- 4 « Tentative Proposals for a general international organisation », 18 juillet 1944.
- 5 Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies, article 41 : « *le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des Nations unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques* ».
- 6 Article 2 paragraphe 5 de la charte des Nations unies : « *Les membres de l'organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un Etat contre lequel l'organisation entreprend une action préventive ou coercitive* ».
- 7 Les conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'Homme, 21 juin 2000.
- 8 Résolution 232 du 16 décembre 1966, complétée par les résolutions 253 (1968), 277 (1970), 388 (1976), 409 (1977). Les sanctions contre la Rhodésie ont été levées en 1979, après la naissance du Zimbabwe.
- 9 Résolution 418 du 4 novembre 1977.
- 10 Résolution 180 du 31 juillet 1963
- 11 Résolution 500 du 18 mai 1951.
- 12 International Herald Tribune, Robin Wright, 23 janvier 2001
- 13 Ce phénomène est décrit par Mme Béatrice Chevallier dans sa thèse intitulée « L'embargo : essai sur la nature du pouvoir dans les relations économiques internationales », juin 2000, Université Pierre Mendès-France.
- 14 Intervention devant la Chambre des communes britannique le 30 juin 2000, débat sur les sanctions, suite à la présentation du rapport « *The future of sanctions* » de la Commission du développement.
- 15 - « Irak : faut-il lever l'embargo ? », rapport (n° 2519) présenté par M. Jean-Bernard Raimond, janvier 1996 ;
- « Irak, une mort lente », rapport présenté par Mme Roselyne Bachelot-Narquin à la suite de la mission effectuée en Iraq par une délégation parlementaire du 28 janvier au 5 février 1999 (DIAN 1799) ;
- « Irak : sortir de la crise », colloque international organisé à l'Assemblée nationale le 23 juin 1999.
- 16 Professeur à l'Université Aix-Marseille III
- 17 David Cortright, Georges A. Lopez, *The sanctions Decade, Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner, Londres, 2000.
- 18 Jacques Beltran, « *Irak et Serbie : les sanctions économiques au cœur du débat transatlantique* », Institut français des relations internationales, mai 2000.
- 19 Rapport de décembre 2000 sur les implications humanitaires des sanctions, réalisé par le bureau humanitaire des Nations unies en Afghanistan, et rapport du Secrétaire général, présenté le 15 mars 2001.
- 20 Rapport de la Commission internationale d'enquête, Conseil de sécurité, 1997/1010.